E13
835

ПРОБЛЕМЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА

И. Н. АНАНОВ

ОЧЕРКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ С.С.С.Р.

(НАРОДНЫЕ КОМИССАРИАТЫ СОЮЗА С. С. С. Р.)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЛЕНИНГРАД—1925

ЛЕНГИЗ ЛЕНИНГРАДСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИЗДАТЕЛЬСТВА

Ленинград, ДОМ КНИГИ, Проспект 25 Октября, 28. Телефон 132-44, 570-14
Москва, Тверская, 51. Телефон 3-92-07, 4-92-31.

ВОПРОСЫ ПРАВА

Государственное Издательство предприняло выпуск трех серий по вопросам советского строительства и права.

В первую серию — ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СОВЕТСКОГО СОЮЗА — входят сборники законодательных материалов по различным отраслям права и строительства Союза ССР и союзных республик; во вторую серию — ПРОБЛЕМЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА — входят исследования и монографии по отдельным вопросам права Союза и учебные пособия для высших учебных заведений; в третью серию — РЯД ОБЩЕДОСТУПНЫХ БРОШЮР ПО ВОПРОСАМ ПРАВОВОГО СОВЕТСКОГО СТРОИТЕЛЬСТВА, отвечающих практической потребности широких масс населения и низовых работников советского аппарата.

К участию во всех трех сериях привлечен ряд видных советских работников и крупных специалистов по вопросам советского права.

СЕРИЯ 1.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СОВЕТСКОГО СОЮЗА.

Каждая книга этой серии состоит из кодексов и систематизированных актов законодательства Союза ССР и союзных республик в данной области с алфав.-предметным и систематическим указателем, с приложением текста основных начал союзного законодательства, имеющих быть принятыми предстоящими сессиями ЦИК Союза ССР — под редакцией и со вступительными статьями перечисленных ниже лиц. Книги этой серии предназначены по преимуществу для широких кругов советских работников, как юристов, так и не-юристов, и для использования в качестве пособий для студентов высших учебных заведений.

В первую очередь будут выпущены следующие книги:

1. **Н. В. Крыленко.** — Судоустройство Союза ССР.
2. **Проф. М. М. Исаев.** — Уголовное законодательство Союза ССР.
3. **Проф. М. Н. Коваленков.** — Уголовное судопроизводство ССР.

Далее будут выпущены сборники по следующим отраслям:

4. **Конституционное строительство Союзных Республик** под общей редакцией проф. Д. А. Магеровского, в 4-х выпусках: Вып. I. — РСФСР, проф. Д. А. Магеровский. Вып. 2. — УССР, А. В. Малицкий. Вып. 3. — БССР, проф. В. Н. Дурденевский. Вып. 4. — ЗСФСР, И. Н. Ананов.
5. **Проф. А. И. Елистратов.** — Законодательство по административному праву союзных республик.
6. **Проф. К. А. Архипов.** — Законодательство по местному управлению союзных республик.
7. **Проф. В. И. Серебровский.** — Законодательство Союза ССР о торговле.
   Часть I. — Законодательство о внешней торговле.
   Часть 2. — Законодательство о внутренней торговле.
8. **А. В. Карасс.** — Законодательство Союза ССР о промышленности.
9. **Д. С. Розенблюм.** — Земельное законодательство Союза ССР.
10. **С. И. Раевич.** — Гражданское законодательство Союза ССР.
11. **И. С. Войтинский.** — Законодательство Союза ССР о труде.
12. **С. М. Прушицкий.** — Гражданское судопроизводство Союза ССР.

E13 835

ПРОБЛЕМЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА

И. Н. АНАНОВ

ОЧЕРКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ С. С. С. Р.

(НАРОДНЫЕ КОМИССАРИАТЫ СОЮЗА С. С. Р.)

546

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЛЕНИНГРАД — МОСКВА
1925

Государственное Издательство
типография
ПЕЧАТНЫЙ ДВОР
Ленинград
Гатчинская 26.

ГОСУД. ПУБЛИЧНАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА РСФСР
№ 20808 1967

Гиз № 10240. Ленинградский Гублит № 11731. 13¼ л. Отп. 10.000 экз.

Посвящаю памяти моей матери

ВВЕДЕНИЕ.

Изучение советских федеральных форм встречает на своем пути не мало затруднений «в самом предмете». Быстрая смена советских правовых форм и динамичность самого советского строя является резким контрастом западным конституциям, идейные корни которых произрастают еще от XVIII века. Вследствие этого и исследователю приходится быть динамичным и подмечать старательным образом все те ускользающие от взора или уходящие в далекую перспективу прошлого явления, которые окружают советскую действительность. Приходится итти в ногу с беспрерывно эволюционирующей жизнью и стараться в фокусе своего изучения отразить все процессы происходящих изменений конституционных форм.

В таких условиях всякая предпринимаемая обширная работа по отображению какой-либо стороны советского конституционного строя подвергается большим опасностям преждевременно устареть и сделаться практически ненужной. И если все же устремляется научная мысль к отдельным проблемам, то выбор этих проблем в силу указанных обстоятельств крайне ограничен. Возможно сосредоточить внимание лишь на таких социально-правовых институтах, которые более или менее выкристаллизовались и приобрели некоторую, хотя бы относительную оформленность. Но и здесь исследование на своем пути встречает подводные рифы, так как можно легко впасть в догматизацию того, что еще не вполне определилось или не приобрело достаточной устойчивости, а возможно и сменится в быстром потоке конкретного исторического материала другим, более кристальным образованием. К этой опасности присоединяется и другая опасность — слишком рано построить общий вывод или недостаточно подкрепить его для всех бесспорным и не вызывающим разногласий материалом. В тех случаях, когда виднеются лишь контуры, и общая картина явления несколько расплывается в своих чертах, нельзя, конечно, спорить о деталях. Такие споры будут просто беспредметны, а кроме того бесцельны.

Если, несмотря на все здесь отмеченное, настоящая работа все же была написана, то только потому, что избранная тема относится к числу более или менее отстоявшихся. Мы сказали — более или менее, так как вопросы федерального управления, являющиеся одной стороной советского федерализма, все же не могут быть вполне свободны от описанных выше затруднений, которые продолжают и до сих пор стоять на пути изучения советских федеральных и конституционных форм вообще.

Вопрос о советской наркоматской системе приобрел в настоящее время все свойства цельной и самостоятельной научной проблемы. Несмотря на многочисленность и обилие национальных воплощений советских федерально-государственных форм, в строении и функционировании наркоматов, можно уже смело сказать, подмечаются некоторые общие, так сказать родовые черты, характеризующие наркоматы как институт советского конституционного права.

Автор не закрывал глаза на опасности, неустранимые для всякой появляющейся в настоящее время научной работы: не охватить всего материала, представляющегося по отдельным наркоматам поистине неисчерпаемым, принимая во внимание практику семи революционных лет, или упустить какие-либо важные для изучаемого явления факты, и т. д. Автор далеко не уверен, что опасностей этих он счастливо избежал. Однако намерением его было не столько «строить выводы» или давать исчерпывающее вопрос исследование, сколько выполнить гораздо более ограниченную и доступную его силам задачу—изложить в систематизированном виде действующую организацию аппарата федерального управления, т.-е. по преимуществу народных комиссариатов Союза С.С.Р., осветив для более углубленного понимания федеральной организации важнейшие моменты в ее развитии. При этом на первом плане было стремление описать и классифицировать отдельные явления так, как они складываются в жизни и представляются наблюдателю, а затем попытаться рассмотреть и те отношения и связи, которые возникают и развиваются в настоящее время в федеральной организации Союза С.С.Р. Вместе с тем пишущий эту работу остерегался подводить какие-либо новые явления к тем изжитым или встречающимся до сих пор образцам буржуазно-государственной практики, сравнения с которыми особенно соблазнительны в отношении министерств, департаментов и т. д., отлично понимая ненужность и бесцельность подобных сопоставлений. Памятуя разумный совет А. Г. Гойхбарга,—на первый план выдвигать «учет и классификацию новых правовых явлений», «создание теории, которая облегчала бы сведение концов с концами и содействовала бы устранению внутренних противоречий», — автор стремился собрать и описать факты, относящиеся

к союзной федеральной организации и наметить обозначающиеся в ней тенденции развития, считая, что это и есть вполне достаточная для начала часть той «деловой рабоче-крестьянской задачи», которая, по словам А. Г. Гойхбарга, стоит перед советскими юристами.

Страницы этой работы являются таким образом лишь опытами; в них подитоживается результат шестилетнего процесса строительства наркоматов и делается попытка вскрыть те организационные изменения, которые произошли в структуре и функциях наркоматов в связи с образованием Союза С.С.Р. Предполагая общеизвестными факты, предшествовавшие образованию Союза С.С.Р. и советской общеполитической истории революционных лет, автор не останавливался на изложении в подробном виде развития советского федеративного строя, ограничиваясь лишь кратким очерком. С другой стороны, наличие специальных работ, посвященных идеологическим основам советского федерализма и автономизма (труд проф. Г. С. Гурвича) и конкретному догматическому материалу по органам Союза С.С.Р. (работы проф. Д. А. Магеровского), позволяло и в этой части ограничиваться лишь соответствующими ссылками и не трактовать во всей широте затрагиваемых этими работами проблем [1]).

Центром внимания является в настоящей работе федеральное управление С.С.С.Р. По этому поводу необходимо остановиться на мотивах выбора темы именно в таком разрезе. О федеративном советском строе говорилось и писалось за минувшие революционные годы в общем немало. Особое оживление в литературе советского федерализма замечается перед созданием и в связи с оформлением Союза С.С.Р. Обращает на себя внимание тот факт, что интерес исследователя фиксируется по преимуществу на вопросах конституционной и социально-политической идеологии советского федерализма, на вопросах об исторических предпосылках образования Союза С.С.Р. и на вопросах структуры Советского Союза, его основных органов. Между тем почти всеми исследователями (исключение составляет проф. В. Н. Дурденевский) обойдены молчанием функциональные проблемы, вопросы о том, как действует феде-

[1]) Во время печатания настоящей работы вышла книга проф. С. А. Котляревского «Союз С. С. Р. и союзные республики», посвященная по преимуществу анализу компетенции Союза С. С. Р. и союзных республик, т.-е. по существу анализу статьи I конституции С. С. С. Р. В этом труде, представляющем собой, впрочем, не только исследование «функциональных проблем», проф. С. А. Котляревский охватывает большой круг вопросов советского конституционного и административного права и своей глубокой, вдумчивой их трактовкой намечает основные вехи для дальнейшего изучения. См. также обзор С. Б. Крылова «Исторический процесс развития советского федерализма» (Советское право, 1924, № 5—11), появившийся после окончательного просмотра этой работы и вследствие этого оставшийся вне поля зрения.

ральный аппарат Союза С.С.Р. в области управления, в какие конкретные формы выливаются на практике взаимоотношения органов Союза С.С.Р. и союзных республик по административной линии. Если мы оставляем без надлежащего освещения эти вопросы, вопросы функционирования федерального аппарата, и преимущественно сосредоточиваем внимание на вопросах федерального устройства,— не получается ли в результате такого одностороннего исследования некоторая, и довольно значительная, неполнота в нашем знании советского федерального строя? Не получается ли некоторый пробел в изучении советского федерализма? Именно остается не освещенной весьма важная сторона наблюдаемого явления, вследствие чего и творческое преобразование советского союзного права, мыслимое лишь на основе всестороннего и полного знания существующего права, делается затруднительным.

Отсутствие работ по федеральному управлению С.С.С.Р. кроме того затрудняет для практических советских работников ознакомление с функционирующим административным аппаратом Союза С.С.Р., что по их собственным признаниям нередко отражается самым отрицательным образом на практике.

Предлагаемая вниманию читателей работа рассчитана на заполнение этого несомненного пробела. Вместе с тем автор отлично сознает, что делает лишь первые шаги к освещению стоящих перед исследователями проблем советского федерального управления.

Основным мотивом, побуждающим взяться немедленно за работу, не дожидаясь окончательного оформления конституционных явлений в этой области, служила слишком большая и очевидная для всех актуальность темы о советском федеральном управлении. С другой стороны, тесная связь между федеральной административной практикой и политическими основами советского строя создавала уверенность в том, что некоторые выводы из настоящей работы могут быть учтены или применены на практике и оказать некоторую помощь в изучении не только федерального административного аппарата, но и других сторон советского конституционного строя. Наконец накопление значительного позитивного материала по советской наркоматской системе— главным образом постановлений III сессии Ц.И.К. Союза С.С.Р. и выросшей на их основе административной практики — позволяло думать, что предварительная научная проработка всего этого материала именно сейчас была бы далеко не бесполезна [1]).

15 августа 1924 г. Москва.

[1]) Пользуюсь случаем выразить признательность проф. В. Н. Дурденевскому за любезно данные мне указания и справки, а также товарищам по работе в Ц.И.К. Союза С.С.Р. и В.Ц.И.К. и в особенности сотрудникам декретного стола, помогавшим мне в розысках материалов.

ГЛАВА I.

Исходные моменты советского федерализма.

Довольно долгое время в советской политической истории принцип федерации имел лишь декларативное значение. Это — период, начинающийся с момента окончательной победы Октябрьской революции, совпадающий с эпохой подготовки и принятия конституции Р.С.Ф.С.Р., длящийся в течение всего времени гражданской войны на внешнем и внутреннем фронте. В этот период нельзя говорить еще о советском федеральном управлении. Это понятие возникает гораздо позже, одновременно с дифференциацией по национальным признакам Р.С.Ф.С.Р., одновременно с возникновением в составе Р.С.Ф.С.Р. отдельных автономных республик. Федерация, ограничивающая пределы своего распространения рамками Р.С.Ф.С.Р., должна противопоставляться другой «федерации», выходящей за рамки Р.С.Ф.С.Р. и включающей в себе связанные с Р.С.Ф.С.Р. отдельными договорами независимые союзные республики. Получалось как бы две федерации на одном и том же месте: одна — в масштабе губерний и областей Р.С.Ф.С.Р. и автономных республик, другая — более широкая, чем Р.С.Ф.С.Р., федерация, включающая в себе союзные республики. Вместе с тем, начинают различать и два понятия о федеральном управлении. Совпадение в одном и том же центре, в одних и тех же учрежденных административного аппарата и той, и другой федерации создавало на практике трудность различить, где кончается федеральное управление в первом смысле и где начинается федеральное управление во втором смысле. С созданием Союза С.С.Р. положение вещей изменяется в сторону ясности, так как федеральный аппарат Союза С.С.Р. обособляется от федерального аппарата Р.С.Ф.С.Р.

Для правильного уяснения исторического процесса зарождения и роста советского федерального управления необходимо остановиться вкратце на важнейших этапах развития советского

федеративного строя и осветить конституционные предпосылки советского федерализма вообще.

Мысль о федеративном строе советских республик руководила вдохновителем этого строя еще до Октябрьской революции. В «Государстве и революции» В. И. Ленин говорит о «добровольном централизме, добровольном объединении коммун в нации» [1]). Централизм советской системы, демократический советский централизм мыслится не как навязывание местам принудительного аппарата центральной власти, а в форме самоорганизации местных советов, создающих из своих недр центральное правительство для руководства и объединения аппарата рабоче-крестьянского государства. Совершенно правильно подчеркивает проф. Г. С. Гурвич, что «достоинство этой революции (октябрьской) в том, что она не была произведена по указке какого-то административного центра» [2]), и далее, что «творческое государственное строительство шло снизу: местные советы и съезды оказались настоящим фундаментом, на котором лишь потом построилась центральная власть, определяющим фоном, на котором лишь постепенно стали вырисовываться очертания центральных органов».

Бесспорно в первоначальной концепции Советов им не чужда была федеративная идея. На этом основании некоторые исследователи были склонны усматривать «федеративность» во взаимоотношениях Советов и Съездов — как автономно-федеративных ячеек Р.С.Ф.С.Р. Однако, совершенно несомненно, что вывод этот был ошибочным, хотя на первый взгляд он и опирался на целый ряд совершенно бесспорных фактов. Вместе с тем было бы ошибочным подменять понятие советского государства, построенного по централистическому типу на национальной основе, понятием федерации отдельных Советов, губернских, уездных, волостных, городских и пр. Если это положение было фактически верно для первоначального периода советского строительства, т.-е. для периода лозунга «вся власть на местах», то уже для следующего периода — эпохи военного коммунизма и гражданской войны—это утверждение утрачивает свою силу, так как с консолидацией центральной власти «самостийность» Советов исчезает, что дает повод уже первому съезду председателей губисполкомов в июне 1918 г. удостоверить исчезновение на местах вредного толкования этого лозунга как своего рода независимости от общесоветского центра [3]).

Посвятивший вопросу о «диктатуре пролетариата и советской федерации» интересные страницы П. Стучка не без

[1]) В. И. Ленин. «Государство и революция», стр. 50.

[2]) Проф. Г. С. Гурвич. «Принципы федерализма и автономизма в советской системе». М. 1924, стр. 54. Его же. «Основы Советской конституции». Изд. 3-е, стр. 111.

[3]) Цитирую по проф. Г. С. Гурвичу, указ. сочин., стр. 55.

основания отмечает, что в советском строе имеет место «центральная и местная диктатура класса», что «Советы в центре и на местах являются стройною, твердою организациею победившего угнетенного класса». П. Стучка правильно предостерегает от ошибочного утверждения, «будто местная власть, — безразлично, федеральная ли, автономная, или просто советская, — была бы свободна от исполнения законов своей же центральной власти» [1]).

Таким образом не «федерация отдельных Советов» лежит в основе советского федеративного строя. Демократический централизм советской системы, хотя и произрастает из «добровольного объединения», но является политическим монолитом. Федерация в советском строе становится необходимой и неизбежной отнюдь не для концентрации губерний и областей Р.С.Ф.С.Р. с великорусским населением. Здесь достаточно «демократического централизма». Потребность в федеральной форме ощущается в другом направлении. Федерация — необходимое средство для спайки в государственном организме Р.С.Ф.С.Р. пролетариата великорусской национальности с многомиллионным и многонациональным крестьянством. Таким образом советскую федерацию следует понимать не как федерацию отдельных Советов, не как добровольное и свободное (в государственно-правовом смысле) объединение отдельных «сельских и городских, волостных, уездных и губернских Советов», а как федерацию советских национальных республик, образовавшуюся «на основе свободного союза свободных наций». Так именно понимает смысл федеративного объединения декларация прав трудящегося и эксплоатируемого народа, принятая 3-м Всероссийским Съездом Советов (ст. 2); так именно его понимает и ст. 2 Конституции Р.С.Ф.С.Р. 10 июля 1918 г., почти целиком повторяющая слова декларации о федеративном объединении советских национальных республик. В своей основе советская федерация была заложена уже в 1918 г. Тогда же были даны основные элементы будущей федеративной организации —указаны федеративные государственные ячейки, имеющие войти в качестве национальных автономных областных союзов в состав Р.С.Ф.С.Р. Недаром декларация прав трудящегося и эксплоатируемого народа в своей заключительной части провозглашала создание «действительно свободного и добровольного, а следовательно тем более полного и прочного союза трудящихся классов всех наций России», а в дальнейшем 3-й Съезд Советов ограничивал свою задачу «установлением коренных начал федерации советских республик России, предоставляя рабочим и крестьянам

[1]) П. И. Стучка. «Диктатура пролетариата и советская федерация». «Власть Советов», № 10, октябрь 1922, стр. 8.

каждой нации принять самостоятельно решение на своем собственном полномочном советском съезде, желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях».

Для уяснения основных вопросов нашей федеральной системы полезно вспоминать цитированные здесь и слишком хорошо всем известные конституционные тексты. Из них с ясностью вытекает основной принцип всего советского строя — объединение советских национальностей на федеративной основе, зародыш которого мы имеем на заре конституционной истории советских республик, а новое блестящее подтверждение краеугольного значения этого принципа имеем сейчас в конституции Союза С.С.Р.

Однако развитие федеративного строя Р.С.Ф.С.Р. происходило далеко не в планомерном и последовательном порядке, а скачками и уступами, которые были связаны самым ближайшим образом с военными и хозяйственными пертурбациями, пережитыми в эпоху гражданской войны советскими республиками. Если принцип федеративности, освященный декларацией и конституцией, лежал в основе советского строя, то на практике советское строительство первых революционных лет далеко не следовало тем федеративным формам, которые были начертаны указанными статьями. Мы уже показали, что первоначальное течение к крайней децентрализации, в связи с лозунгом «вся власть Советам», местами переходившая в анархию и отрицание всякого центрального руководства [1]), было изжито и уступило место централизованному режиму эпохи военного коммунизма. И тут были сделаны выводы из добровольного объединения Советов в единую Советскую Республику в том смысле, какой вложен в статью 1 декларации и в ст. 1 конституции Р.С.Ф.С.Р., а именно верховным носителем всей власти признавалось «все рабочее население страны, объединенное в городских и сельских Советах». Понятия диктатуры и федерации слились в идее Всероссийской Советской власти, созданной добровольным объединением коммун, но тем не менее твердой и крепкой в своем осуществлении, сильной прежде всего той ненавистью к эксплоататорам, которою были объединены отдельные Советы [2]). И прав был Владимир Ильич, гениально предсказавший, что пролетариат и беднейшее крестьянство «организуются вполне свободно по коммунам» и на другой же день после захвата власти «о б ъ е д и н я т [3]) действие всех коммун в ударах капиталу, в разрушении сопротивления капиталистов, в передаче частной

[1]) М. А. Р е й с н е р. «Государство буржуазии и Р.С.Ф.С.Р.», стр. 371. С таким представлением об этом периоде не соглашается проф. Г. С. Г у р в и ч. (См. сноску в цит. соч. на стр. 55.)

[2]) Г. С. Г у р в и ч — указ. соч., стр. 55.

[3]) Курсив В. И. Л е н и н а. Указ. соч., стр. 50.

собственности на железные дороги, фабрики, земли и прочее всей нации, всему обществу». Логика вооруженной борьбы действительно потребовала централизации Советской власти, сосредоточения всей политической и хозяйственной мощи Советов в едином пролетарском центре. Таковы те внутренние пружины, которые привели Советскую Республику от первоначального состояния распыленности по отдельным коммунам политических и административных функций к состоянию напряженного сосредоточения всей власти в общесоветском государственном центре. Потребности гражданской войны и социалистического строительства обусловили непомерный рост централизации во всех областях советского строя. Наиболее ярким образчиком такой централизации был аппарат военного командования и снабжения армии, а также аппарат продовольственных органов. Не менее централизованными были аппараты В.С.Н.Х., управлявшие национализированной промышленностью — Главки [1]). Централизованное производство и распределение являлось главной осью экономической системы в эпоху военного коммунизма и базисом всего планового хозяйства. Эта система тесно обусловливала и административный режим Советской Республики, внедряя в него те же централизующие начала.

Федерация продолжала долгое время существовать только в декларации. Конкретная действительность не позволяла осуществлять на практике федеративные идеи, так как это грозило бы прорывом всего хозяйственного фронта советских республик, направленного против внешнего и внутреннего классового врага, и было прямо-таки опасным для военного единства всей советской классовой организации. Но нужно помнить, что основы федерации были заложены еще тогда, в 1918 г., и не могли быть осуществлены не в силу каких-либо принципиальных или политических соображений, а исключительно вследствие грянувших на Советскую Республику событий внешней и внутренней гражданской войны. Несмотря на бешеный темп развития на всех фронтах этой борьбы, Советское Рабоче-Крестьянское Правительство имело ясную перспективу создания федерации всех советских республик в целях борьбы с мировым империализмом. Мысль о таком объединении нашла себе выражение в декрете В.Ц.И.К. от 1 июня 1919 г. об объединении советских республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии и Крыма. Впервые проводится в этом часто цитируемом декрете мысль о необходимости тесного объединения важнейших, связанных с войной, отраслей советского управления: военной организации, военного командо-

[1]) Срв. книгу Н. О с и н с к о г о «Строительство социализма. Общие задачи. Организация производства», М. 1918, подробно излагающую основы централизованного управления промышленностью этого периода.

вания, промышленности, транспорта, финансов и труда. Дата 1 июня 1919 г. является таким образом исторической в развитии советского федерального управления; впоследствии организация федерального аппарата началась с тех именно отраслей, какие были предуказаны в декрете 1 июня 1919 г.; лишь состав Советского Союза изменился, так как отпали советские республики Латвии и Литвы, и присоединились республики Закавказья.

И внутри Р.С.Ф.С.Р. не замирала федеративная идея, лишь затянувшаяся в своем осуществлении вследствие военных и политических невзгод. В апреле 1918 г. нарком по делам национальностей обратился к Советам Казани, Уфы, Оренбурга, Екатеринбурга, Совнаркома Туркестанского края и другим с призывом подготовлять созыв учредительных съездов Советов в Татаро-Башкирии, Киргизском крае, Туркестане и пр. Советская власть сообщала национальностям, что «признание их автономии является ее очередной задачей, и что необходимо построить эту автономию на базисе Советов на местах, и только таким путем может стать власть народной и родной для масс, т.-е. необходимо только, чтобы автономия обеспечивала власть не верхам данной нации, а ее низам» [1]).

Строительство будущей федерации не ограничивалось, впрочем, лишь принципиальными признаниями. Одной из первых автономных ячеек была создана, — как бы в отклик совершающейся германской революции, — трудовая коммуна Немцев Поволжья декретом С.Н.К. от 9 октября 1918 г.; в этом декрете было определенно подчеркнуто, что областное объединение местностей, заселенных немцами-колонистами, образуется в порядке ст. 11 конституции Р.С.Ф.С.Р. Статья эта открывала аналогичный путь автономно-национального самоопределения и всем прочим Советам областей, «отличающимся особым бытом и национальным составом». Этим порядком в дальнейшем воспользовались и другие, населяющие Р.С.Ф.С.Р., национальности, в первую очередь башкиры, киргизы и татары. Соответствующими постановлениями В.Ц.И.К. от 22 мая 1920 г. (Башкирия), 29 мая 1920 г. (Татарская республика) и от 1 сентября 1920 г. (Киргизия) были определены основы автономно - государственного устройства для названных национальностей. Эти первые среди других советские автономные республики были предвестниками того широкого автономно-федеративного движения, которое наступает в Р.С.Ф.С.Р. вслед за ликвидацией гражданской войны, когда Советская власть перешла от оборонительной борьбы к мирному хозяйственному строительству.

---

[1]) Декрет В.Ц.И.К. от 1 июня 1919 г., воззвание наркома национальностей т. Сталина и другие материалы, цитируемые в тексте, напечатаны в изданном Н.К.Нац. в 1920 г. сборнике «Политика Советской власти по национальному вопросу за три года» 1917 — XI — 1920, стр. 8, 11 и сл.

За 1921 — 1924 г.г. мы имеем по линии внутренней федерации Р.С.Ф.С.Р. целый цикл автономно-государственных новообразований. Хронологически следовали одно за другим выделение в автономные республики горцев Северного Кавказа и Дагестана, вхождение в качестве федеративной части в Р.С.Ф.С.Р. Туркестана, образование Крымской и Якутской автономных республик, наконец преобразование трех автономных областей (Карелии, Монголо-Бурятской и Немцев Поволжья) в автономные республики. Последним актом в этом ряду был декрет об упразднении Горской республики, которым республика эта расчленялась по национальному признаку [1]).

Вслед за Горской республикой последовало расчленение по национальному признаку Туркестанской Автономной С. С. Республики. Постановлением II сессии В.Ц.И.К. XI созыва было предоставлено народам Туркестана — узбекам, туркменам, таджикам, каракалпакам, каракиргизам и киргиз-казакам выйти из состава Туркестанской Республики и образовать отдельные государственные и автономно-национальные единицы: союзные республики Узбекистан и Туркменистан, объединяющие также узбеков и туркменов Хорезма и Бухары, автономную республику таджиков в составе Узбекистана, каракалпакскую авт. область в составе Туркмении, и наконец Каракиргизскую авт. область, непосредственно входящую в Р.С.Ф.С.Р. [2]).

В итоге происшедшей дифференциации автономно-государственных ячеек в Р.С.Ф.С.Р. усложнилась система управления. Возникают новые понятия федерального и автономного управления, требующие некоторого пояснения. Необходимо помнить, что в состав Р.С.Ф.С.Р. вошло одиннадцать (теперь 9) автономных республик и десять (теперь 13) областей нерусского языка, наделенных автономно-национальными правами, и что взаимо-

---

[1]) См. мою статью: «О преобразовании Горской Республики» — «Власть Советов», 1924, № 5, август. О других авт. республиках и вообще по вопросам их государственного строя — проф. К. А. Архипов «Автономные республики и автономные области» (печатается в «Трудах Инст. Сов. Права»); его же «Типы советской автономии» — «Власть Советов», 1923, № 6 — 9; ср. также А. Турубинер статьи «Конституции Крыма, Дагестана и Туркестана» — «Власть Советов», 1924, № 1; его же «Автономные республики», — «Вестник Советской Юстиции У.С.С.Р.», 1924, № 12; его же «К вопросу о положении автономных республик в С.С.С.Р.» — «Власть Советов», 1923, № 6—7. Статьи эти собраны автором в отдельной книжке «Очерки государственного устройства С.С.С.Р.». Изд. Н.К.Ю. Р.С.Ф.С.Р. М. 1925.

[2]) По вопросу о размежевании Средней Азии см. сборник «На историческом рубеже», стр. 160, Ташкент, 1924, а также книжку И. Варейкиса и И. Зеленского — «Национально-государственное размежевание Средней Азии», Т. 1924, и ряд статей в «Известиях Ц.И.К. С.С.С.Р. и В.Ц.И.К.» и «Правде» (Эрдэ, Памири и др.). Кроме того доклады т.т. Исламова на II сессии В.Ц.И.К. (Бюлл. № 7, стр. 308 и сл.), Файзулы-Ходжаева и Атабаева на II сессии Ц.И.К. С.С.С.Р. II созыва (Бюлл. № 15, стр. 522 и сл.).

отношения центральных органов Р.С.Ф.С.Р. с органами этих автономных единиц складываются различно по отдельным наркоматам. Кроме того, в составе Р.С.Ф.С.Р., как известно, имеется некоторый «остаток», не покрываемый сеткой автономных образований и составляющий основное великорусское национальное ядро [1]). В системе наркоматов Р.С.Ф.С.Р., наряду с комиссариатами, распространяющими свою власть на всю территорию Р.С.Ф.С.Р., имеются наркоматы, власть которых ограничивается лишь территорией этого основного ядра, с присоединением к нему лишь территорий автономных областей [2]). Это комиссариаты Р.С.Ф.С.Р. по так называемым необъединенным наркоматам, как, например, Н.К.В.Д., Н.К.Ю., Н.К.Зем., Н.К.Прос., Н.К.Здрав. и Н.К.Собес. По этим отраслям автономные республики имеют свои собственные одноименные комиссариаты, самостоятельные и независимые от соответствующих наркоматов Р.С.Ф.С.Р. и подчиняющиеся исключительно своему Ц.И.К-у и С.Н.К., а также В.Ц.И.К-у (Р.С.Ф.С.Р.). Другие же комиссариаты Р.С.Ф.С.Р., так называемые объединенные (до образования Союза С.С.Р. сюда относились все прочие, кроме перечисленных выше, наркоматы) простирают свою компетенцию не только на территорию губерний и областей Р.С.Ф.С.Р. и входящих в Р.С.Ф.С.Р. автономных областей, но также и на территорию автономных республик. Существующие в этих республиках одноименные наркоматы (Н.К.Ф., Н.К.Труд., В.С.Н.Х. или С.Н.Х., Н.К. Р.К.И. и Н.К.Прод.), являясь органами автономной республики, находятся в одновременном подчинении как своему Ц.И.К-у и своему С.Н.К., так и директивам соответствующих наркоматов Р.С.Ф.С.Р., С.Н.К. Р.С.Ф.С.Р. и В.Ц.И.К-у.

Эта схема, по которой строились административные аппараты автономных республик, в общем и целом может быть взята за основу, но, разумеется, она не всегда применялась целиком. Отдельные отклонения от этой схемы наблюдались в некоторых автономных республиках; так, например, из автономных республик Туркестан имел самостоятельные от Р.С.Ф.С.Р. и, следовательно, приравненные к необъединенным наркоматам Наркомтруд и Н.К. Р.К.И., а также Г.П.У., Якутская республика имела свой Внуторг, а Крымская выделила на правах необъединенного наркомата Управление Коммунального Хозяйства. Кроме того, любопытные отклонения представляют собой объединенный Наркомат Просвещения, Здравоохранения и Социального Обеспечения в Якутской республике, Наркомпромторг, объединяющий С.Н.Х. и Внуторг—в Монголо-Бурятской и в той же Якутской республике.

---

[1]) Одиннадцатая республика, как ее называет проф. В. Н. Дурденевский, — «Великороссия».

[2]) Перечисление автономных областей, входящих в Р.С.Ф.С.Р., см. стр. 28—29.

Так складываются взаимоотношения Р.С.Ф.С.Р. и автономных республик в области федерального управления в первом смысле. Образование Союза С.С.Р. этих взаимоотношений не затрагивало, оставив их почти без изменений.

Параллельно процессу внутренней федерализации Р.С.Ф.С.Р. происходил тот же процесс и по другой линии.

Вокруг Р.С.Ф.С.Р. сплачиваются так называемые договорные советские республики, возникшие в итоге ликвидации буржуазно-демократических правительств Азербейджана, Армении и Грузии и перехода государственной власти на юге России к украинскому пролетариату и трудовому крестьянству.

Первым среди других был Союз Р.С.Ф.С.Р. с рабоче-крестьянским правительством Украины, заключенный 28 декабря 1920 г. и объединивший в военном и хозяйственном отношении обе Советские Республики. Далее за ним следовал заключенный 16 января 1921 г. союз на тех же основах с Советской Белоруссией, договор с которой по своему содержанию ничем не отличался от союзного рабоче-крестьянского договора Р.С.Ф.С.Р. и У.С.С.Р. [1]). В силу происшедшего объединения объявлялись объединенными следующие комиссариаты: 1) Военных и Морских дел, 2) Высшего Совета Народного Хозяйства, 3) Внешней Торговли, 4) Финансов, 5) Труда, 6) Путей сообщения и 7) Почт и Телеграфов. Однако, фактическое объединение указанных Комиссариатов было поставлено в зависимость от заключения специальных соглашений между обоими правительствами по каждой отрасли; этими соглашениями должны были определяться порядок и форма внутреннего управления объединенных комиссариатов. Вслед за Украиной и Белоруссией был заключен договор также и с Советским Азербейджаном, еще в апреле 1920 г. установившим у себя советский строй и предложившим заключение союза. По договору от 30 сентября 1920 г. между Р.С.Ф.С.Р. и А.С.С.Р. объединялись: 1) военная организация и военное командование, 2) органы, ведающие народное хозяйство и внешнюю торговлю, 3) органы снабжения, 4) железнодорожный и водный транспорт и почтово-телеграфное ведомство и 5) финансы. Одновременно были заключены и специальные соглашения по объединению продовольственной политики, по объединению управления почтой, телеграфом, телефоном и радиотелеграфом, по финансовым вопросам и, наконец, по вопросам внешней торговли и единства экономической политики. Стимулом к завершению переговоров о союзе в значительной мере служила необходимость, с одной стороны, военной помощи

[1]) Тексты цитируемых договоров напечатаны в изданных Н.К.И.Д. «Сборниках действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных Р.С.Ф.С.Р. с иностранными государствами», вып. I, М. 1921, вып. II, М. 1921, вып. III, М. 1922, вып. IV, М. 1923.

повстанцам в Грузии и Армении, собиравшим силы для создания на родине советских республик, с другой стороны—необходимость тесной экономической связи обще-советского центра с Азербейджаном, объясняемая, прежде всего, острой нуждой в нефти. По мере распространения Советской власти в Закавказье кольцо советских республик увеличивалось и ширилось. 2 декабря 1920 г. было подписано соглашение между Р.С.Ф.С.Р. и С.С.Р. Армении о признании независимости последней и об образовании военно-революционного комитета, при чем Российское Советское Правительство обязалось принять все меры к немедленному сосредоточению военных сил, необходимых для защиты независимости Социалистической Советской Республики Армении. Последним в ряду других явилось союзное объединение Р.С.Ф.С.Р. с Грузией, договор с которой был подписан через три месяца после советизации Грузии—21 мая 1921 г. В этом договоре, в отличие от других, отсутствует точное перечисление объединяемых комиссариатов, а сказано лишь «об объединении военной организации и военного командования, а также тех хозяйственных органов, относительно коих подобное объединение будет признано целесообразным» [1]).

В итоге получилось объединение в с е х советских республик, оформленное отдельными союзными рабоче-крестьянскими договорами этих республик с Р.С.Ф.С.Р. По отдельным отраслям, как, например, военное дело, финансы, почта и телеграф, пути сообщения, объединение советских республик было довольно тесное, хотя формально каждая советская республика сохраняла высшее заведывание данной отраслью в своих пределах. По другим линиям, например Н.К.В.Т., В.С.Н.Х., отчасти Н.К.Прод. и Н.К.Труд.—объединение только намечалось, хотя в принципе и было окончательно предрешено.

Впрочем схема эта применяется с некоторыми изменениями. Наиболее характерные отклонения от нее в аппарате союзных республик встречаются следующие: в системе объединенных наркоматов А.С.С.Р. фигурирует Наркомпрод., но зато отсутствует Н.К.Труд., а в У.С.С.Р. (а также Б.С.С.Р.)—обратно. Относительно Н.К.Ф. почти со всеми союзными республиками Р.С.Ф.С.Р. заключила соглашение об объединении (с А.С.С.Р. от 30 сентября 20 г., С.С.Р.А.—от 30 сентября 21 г., С.С.Р.Б.—от 26 июля 21 г., С.С.Р.Г.—от 21 мая 21 г.). С Украиной подобного соглашения

[1]) Факты, сопровождавшие переговоры Наркоминдела Р.С.Ф.С.Р. с Грузией и вообще история советизации закавказских республик интересно изложены в «Годовом отчете Н.К.И.Д. к IX съезду Советов за 1920—1921 г.г.» М. 1921. Изд. Н.К.И.Д. Особ. стр. 31 и сл. О предшествующем советизации Грузии периоде см. книгу «Р.С.Ф.С.Р и Грузинская демократическая республика, их взаимоотношения» — по материалам Н.К.И.Д., стр. 101. Гиз. 1921.

по финансовому вопросу, повидимому, заключено не было, но было издано положение об уполномоченном Н.К.Ф. на Украине. Далее интересно отметить договор, заключенный Р.С.Ф.С.Р. с тремя советскими республиками Закавказья об объединении управления почтой, телеграфом, телефоном и радио-телеграфом, заменивший собою аналогичный сепаратный договор с Азербейджаном (от 24 мая 1922 г.) и соглашение между теми же республиками об управлении железнодорожными путями Закавказья от 16 апреля 1921 г., ратифицированное в Москве 14 января 1922 г. Наконец отдельные финансовые соглашения с республиками Закавказья были заменены соглашением от 11 апреля 1922 г. между Р.С.Ф.С.Р. и Закавказской федерацией. Все эти акты упомянуты нами при обзоре соответствующих наркоматов в дальнейшем изложении [1]).

Требовались какие-то поправки к тем схемам взаимоотношений, которые были намечены заключенными договорами, и поправки довольно крупные и существенные. Требовалось подведение прочной базы под создававшееся в советских республиках и определившееся в своих основных чертах ф е д е р а л ь н о е управление. Этот корректив в существующую на основании отдельных договоров советскую федеральную организацию вносит прежде всего Закфедерация, образовавшаяся сперва как конфедеративное объединение Закавказских республик (Ф.С.С.С.Р.З.) и вскоре перешедшая на более тесное и интегральное объединение — З.С.Ф.С.Р. [2]). В Закавказской федерации был, наконец, создан самостоятельный и полновластный ф е д е р а л ь н ы й правительственный аппарат и этим значительно усилена мощь объединившихся в союз закавказских республик и сила их советской государственности. В Закавказский Совет Народных Комиссаров вошли следующие народные комиссары [3]): а) иностранных дел, б) военно-морских дел, в) внешней торговли, г) путей сообщения, д) почт и телеграфов, е) финансов, ж) рабоче-

---

[1]) По строительству З а к р е с п у б л и к см. кроме цитир. выше статьи К. А. А р х и п о в а еще мою статью «Конституция Соц. Сов. Республики Армении». «Вл. Советов» 1923, № 6 — 7, статью К. А. А р х и п о в а — «Соц. Сов. Респ. Грузии» — там же, также Д. А. М а г е р о в с к и й. «С.С.С.Р.», стр. 54 и сл.

По Б е л о р у с с и и — В. Н. Д у р д е н е в с к и й — «Конституционное строительство Белоруссии». «Советское Право» 1924, № 2 (8). По Украине» — статьи А. Р. Г ю н т е р а, А. М а л и ц к о г о и М. О. Р е й х е л я в «конституционном» номере украинского «Вестника Советской Юстиции У.С.С.Р.», 1924, № 2.

[2]) О ней см. статью К. А. А р х и п о в а «Договор об образовании Федеративного Союза Социалистических Советских Республик Закавказья» и «Конституция Закавказской Социалистической Федеративной Советской Республики», — «Советское Право» 1923, № 2 (5), стр. 75 — 94.

[3]) Этот перечень сейчас имеет лишь историческое значение.

крестьянской инспекции, з) продовольствия, и) труда. Кроме того, при Зак.С.Н.К. были созданы Закчека и Высший Экономический Совет Закавказья, совместивший в себе функции и Закавказского С.Т.О. и Закавказского В.С.Н.Х. [1]). Как мы видим, Закавказская федеральная схема явилась прямой антиципацией обще-советского объединения — Союза С.С.Р.: разительное сходство в группировках комиссариатов бросается здесь в глаза.

Образование Закфедерации завершило тот исторический цикл развития советской федеральной идеи, который мы проследили в кратких чертах выше. Оно подготовило в значительной мере самое образование Союза С.С.Р. Объединительный процесс, начавшийся еще в эпоху гражданской войны и усилившийся после ее окончания, искал себе завершения в обще-советском федеральном объединении. Прочным фундаментом такого объединения являлось создавшееся уже до Союза и охватившее своими щупальцами почти все советские республики ф е д е р а л ь н о е с о в е т с к о е у п р а в л е н и е.

Мы вкратце проследили зарождение советского федерального управления в Р.С.Ф.С.Р., затем развитие его во внутренних взаимоотношениях закавказских республик и, наконец, в «договорных» конфедеративных взаимоотношениях союзных республик с Р.С.Ф.С.Р.

Теперь мы подошли вплотную к моменту образования Союза С.С.Р., но прежде чем излагать развитие послесоюзной федерации и предпосылки создания С.С.С.Р., попытаемся уяснить, в чем заключалось различие между построением «широкой» и «тесной» советскии федерации досоюзного периода. Это различие можно увидеть в следующем. В отношении с о ю з н ы х республик, с которыми Р.С.Ф.С.Р. состояла в «широкой федерации», была оговорена точно в своих пределах компетенция Р.С.Ф.С.Р., т.-е. имело место ограничение ее лишь теми отраслями, которые считались объединенными в силу союзных рабоче-крестьянских договоров. В остальном — за союзными республиками признавалась полнейшая самостоятельность. Р.С.Ф.С.Р. в эту сферу не вторгалась. Ф е д е р а л ь н о е у п р а в л е н и е нормировалось союзными договорами. О б р а т н о е—мы имеем в отношении автономных республик, образующих «тесную федерацию» Р.С.Ф.С.Р. Для них оговорены точные пределы автономной компетенции этих республик; все остальное сохраняется за Р.С.Ф.С.Р. Автономные республики располагают автономией лишь в пределах, установленных законом Р.С.Ф.С.Р., лишь по линии необъединенных наркоматов. Здесь подвергается нормированию а в т о н о м н о е у п р а в л е н и е. По осталь-

[1]) Ср. К. А. А р х и п о в — цит. ст., стр. 77 и 83.

ным отраслям в автономных республиках господствует федеральный закон и федеральное управление.

Таким образом получалось несколько кругов федеральной и автономной компетенции для федераций Р.С.Ф.С.Р. в тесном и в широком смысле.

Накануне создания Союза С.С.Р. федеральная наркоматская организация представляла в общем довольно пеструю картину. Взаимоотношения по линии отдельных наркоматов были урегулированы далеко не однообразно, а с некоторыми республиками вообще не были урегулированы. Существовали до самого последнего времени, несмотря на декларированное объединение, наркоминделы, наркомвнешторги Союзных республик, а также наряду с миссиями Р.С.Ф.С.Р. полномочные представительства заграницей, торгпредства и агентства отдельных союзных республик. Такой параллелизм вел к излишним затратам и создавал ненужные наросты на советской организации. Союз С.С.Р. необычайно упрощает федеральный административный аппарат, упразднив ненужные параллелизирующие учреждения, например, дорого стоившие миссии отдельных союзных республик и аппараты союзных наркоминделов. Образование Союза С.С.Р. позволяет сделать более однородной структуру административного аппарата союзных республик. В частности результатом образования Союза явилось окончательное и решительное упразднение самостоятельных наркоматов по общесоюзным отраслям управления, вместо которых союзным республикам предоставлялось иметь уполномоченных. Былая самостоятельность союзных республик в иностранных сношениях в руководстве заграничными торгпредствами и своими миссиями уступает место единому и централизованному руководству внешними сношениями из обще-союзного центра.

По другим наркоматам ликвидация самостоятельности комиссариатов союзных республик не проводилась. Союзные республики сохраняют за собою право иметь по линии этих отраслей управления свои местные наркоматы, необъединенные и объединенные, при чем последние должны были строиться по типу двойного подчинения, знакомому и ранее местной советской практике. Наркоматы эти (директивные), являясь органами данной союзной республики и подчиняясь Ц.И.К-ам и С.Н.К. этой республики, вместе с тем должны осуществлять директивы одноименных объединенных наркоматов С.С.С.Р. Получающаяся таким образом юридическая фигура «директивных наркоматов» совмещает в себе черты присущего советской системе демократического централизма с той необходимой децентрализацией, которая вытекает из многонациональности и экономического разнообразия быта и условий Союза С.С.Р.

В общем организация Союза С.С.Р. вносит упорядочение административных форм и связей, существовавших в наркоматской системе, и способствует устранению той пестроты и случайности в отношениях между органами союзных республик, которые раньше характеризовали федеральный административный строй. Взамен договорных и казуистических норм, основою советских федеративных взаимоотношений сделались нормы союзного законодательства, которыми и было дано, наконец, построение связей между наркоматами по единообразному типу.

ГЛАВА II.

Основные начала построения федерального аппарата Союза С. С. Р.

Союз С.С.Р., возникший в силу договора 30 декабря 1922 г., имел своей прочной основой военно-политическое и хозяйственное объединение, которое произошло между советскими республиками задолго до формального образования Союза. Создавшееся в борьбе на фронтах и скованное огнем и мечом гражданской войны, это объединение давно уже переросло рамки Р.С.Ф.С.Р. и вовлекло в орбиту федерального строительства на юге закавказские республики, на западе — советскую Белоруссию. По историческим примерам запада мы знаем, что одной из основных предпосылок создания федеративного государства является достаточно крепкое и твердое настроение масс, испытывающих потребность в более тесном и прочном единстве. Настроение это с одной стороны поддерживается интересами самосохранения федерирующихся национальностей в международном масштабе, а с другой подкрепляется стремлением оградить самостоятельность отдельных наций во внутренних делах, самостоятельность как государственных единиц [1]). Мотивы эти обычно приводят к федеративной, а не к какой-либо другой конструкции союза национальностей, так как лишь эта форма государственного объединения способна служить одновременно двум целям — обеспечивать внутреннюю самостоятельность каждой нации и вместе с тем создавать мощь и силу союзного государства в его внешних проявлениях.

Но не одними лишь политическими причинами было вызвано объединение советских республик в Союз С.С.Р.

Это объединение прямо вытекало из создавшейся экономической ситуации. Хозяйственное положение советских республик, едва оправившихся от бедствий империалистической войны, блокады и гражданской войны на многочисленных фронтах, требовало экономного использования имеющихся рессурсов и согласования всех мероприятий в области экономической политики в рамках обще-советского хозяйственного плана. Прежде

[1]) Срв.: С. А. Корф. «Федерализм». Изд. II. П. 1917, стр. 109.

всего такого согласованного в масштабе всех союзных советских республик решения требовали вопросы концессионные и вопросы внешней торговли, в которых советские страны должны были выступить перед лицом внешнего мира единым фронтом. Фактическое восстановление свободного транзита и свободного передвижения из пределов одной советской республики в другую и постепенное налаживание транспорта, с приближением его провозоспособности к довоенным нормам, повлекли за собой и усиленное развитие хозяйственных связей и внутреннего товарообмена между отдельными частями огромной советской территории. В соответствии с транспортом налаживался и становился на рельсы нормальной работы и аппарат нарсвязи — почта и телеграф. В этих сферах технического обслуживания возрождающегося народного хозяйства, с успехами которого связывалось благополучие всей страны, требовалось также провести решительное и последовательное объединение. Поэтому в числе первых общесоюзных отраслей управления, объединение которых задолго предшествовало образованию Союза С.С.Р., было слияние железнодорожного, транспортного и почтово-телеграфного управления в масштабе всех советских республик. Наконец, интересы всех советских республик, занятых мирным хозяйственным строительством, поднятием промышленности и развитием производительных сил в сельском хозяйстве, должны были находить себе твердую защиту в организации обороны Союза С.С.Р. от внешних нападений. Вследствие этого в ряду объединенных отраслей федерального обще-советского управления с самого начала неизменно фигурировал Н.К.Военмор. —аппарат военной защиты Советского Союза. Таким образом, фундаментом политического и хозяйственного объединения было единство советских республик в вопросах военной защиты советского государственного строя, объединение военных и морских сил республик. «Находясь в капиталистическом окружении, Союз С.С.Р., несмотря на свое миролюбие, торжественно провозглашаемое на каждом советском Съезде, все-таки вынужден, усиливая свою военную мощь, создать единую крепкую организацию для обороны страны», — в таких словах характеризовал задачи объединения военно-морских сил Союза С.С.Р. в докладе на 2-й сессии Ц.И.К-а Союза С.С.Р. тов. А. С. Енукидзе [1]).

Действительное объединение перечисленных отраслей управления советских республик могло последовать лишь тогда, когда для руководства этими отраслями был создан специальный с о ю з н ы й а п п а р а т. До образования Союза С.С.Р. такой аппарат, стоящий над советскими республиками и сосредоточивающий в себе всю их мощь и силу, отсутствовал. Функции

[1]) Вторая сессия Ц.И.К. С.С.С.Р. I созыва 6 июля 1923, стенографический отчет. Издание Ц.И.К. С.С.С.Р., М. 1923, стр. 5.

руководства объединенными отраслями управления выполняли, как известно, наркоматы Р.С.Ф.С.Р., а роль высшего органа обще-советской политики и законодательства осуществлял Всероссийский Ц.И.К. и его Президиум, пополненные после 9-го Съезда Советов представителями от союзных республик. Лишь образование Союза С.С.Р. на деле обособляет союзный советский государственный аппарат от аппарата Р.С.Ф.С.Р., лишь проведение в жизнь конституции Союза С.С.Р. от 6 июля 1923 г. дает толчок к разделению наркоматов С.С.С.Р. и наркоматов Р.С.Ф.С.Р., прежде слитых и, наконец, придает наркоматам, имеющим обще-союзное значение, конструкцию о р г а н о в С о ю з а С.С.Р., находящихся в подчинении и связи с общесоюзными органами—Ц.И.К-ом Союза С.С.Р. и его Президиумом и С.Н.К. Союза С.С Р. и стоящих н а д аппаратом союзных республик.

В таком действительном о б о с о б л е н и и и в ы д е л е н и и союзного административного аппарата немалая заслуга строителей Союза С.С.Р. Можно сказать, что лишь с созданием своего самостоятельного административного аппарата Союз С.С.Р. сделался реальной политической силой и получил фактическую власть и преобладание над союзными республиками. Если в развитии федеративной системы Р.С.Ф.С.Р. организация аппарата федерального управления сыграла столь значительную роль и явилась, по словам проф. В. Н. Д у р д е н е в с к о г о, «тем прочным каркасом, на котором выросло здание всей советской государственной системы» [1]), то не менее важную роль сыграло в развитии и укреплении Союза С.С.Р. реальное создание ф е д е р а л ь н о г о а д м и н и с т р а т и в н о г о аппарата. Ц.И.К. С.С.С.Р. и его Президиум, не имея его и вынужденные опираться для проведения в жизнь своих постановлений на аппарат отдельных союзных республик, конечно, были бы лишены возможности того воздействия и непосредственного руководства политической и экономической жизнью Союза С.С.Р., какую они имеют сейчас.

Союз Советских Социалистических Республик закрепил в форме федеративного объединения сложившиеся к моменту его образования в отдельных союзных республиках национальные отношения. Исходным пунктом конституции Союза явилось признание равноправными четырех национально-государственных единиц, четырех его членов: Р.С.Ф.С.Р., З.С.Ф.С.Р., У.С.С.Р. и Б.С.С.Р. Каждая из вошедших в Союз советских республик представляет собой многонациональное государство, Р.С.Ф.С.Р. и З.С.Ф.С.Р. к тому же являются, в свою очередь,

---

[1]) Проф. В. Н. Д у р д е н е в с к и й. «На путях к русскому федеральному праву». «Советское право», № 1 (4), 1923 стр. 29.

сложными государственными образованиями, федерациями отдельных национальных республик. Совершенно ясно, что построение союзного административного аппарата не могло игнорировать этих глубоких и коренных политических идей, проникающих в советскую организацию. Необходимость учесть национальный момент в строительстве Союза С.С.Р. была совершенно непреложной истиной для партии и советского государства, приступивших к радикальной перестройке междусоветских государственных отношений. При этом нельзя было не принимать во внимание и общеизвестных положений, высказанных Энгельсом, о значении федерации вообще и, в частности, в связи с национальным вопросом. Вполне сознавая преходящее значение федерации и считая ее положительным фактором лишь в определенных политических условиях, приходилось констатировать, однако, наличие этих условий в С.С.С.Р. [1]). Еще в 1917 г., цитируя известное письмо Энгельса к Каутскому, тов. Ленин [2]) признавал, что федеративная республика по Энгельсу является «либо исключением и помехой к развитию, либо как переход от монархии к централистической республике, как шаг вперед при известных особых условиях». И далее, как продолжает В. И. Ленин, «среди этих особых условий выдвигается национальный вопрос». На примере Англии, взятом Энгельсом, тов. Ленин так развивает мысль о связи федерации с национальным вопросом: «даже в Англии, где и географические условия, и общность языка, и история многих сотен лет, казалось бы, покончила с национальным вопросом отдельных мелких делений Англии, даже здесь Энгельс учитывает ясный факт, что национальный вопрос еще не изжит, и потому признает федеративную республику шагом вперед» [3]). Основным фактом, предопределяющим применение федерации к современным условиям в советских республиках, является факт их многонациональности. Правильное разрешение национальной проблемы в этих условиях становится ключом к разрешению всех вопросов федеративной организации вообще. Во всех формах автономно-федеративного строительства ясно и отчетливо обнаруживается лежащая в основе всего этого строительства идея равенства национальностей. Объединение советских республик есть прежде всего федерация советских национальностей. По этой причине лишь области

[1]) «Одной из переходных форм на пути к полному объединению партия выставляет федеративное объединение государства, организованного по советскому типу». (Программа Р.К.П. (б), утвержд. VIII съездом.) Срв. по этому поводу Г. И. Бройдо «Национальный и колониальный вопрос». М. 1924, стр. 89 и сл.

[2]) В. И. Ленин, «Государство и Революция«, стр. 66 и 67.

[3]) Там же.

с многонациональным составом населения, области не-русского языка получают автономно-государственный статус, строят свои взаимоотношения с Р.С.Ф.С.Р. или с другими союзными республиками на федеративной основе. Обратно, области с великорусским населением, например Дальний Восток, Сибирь, не получают автономной организации. Советизация Д.В.Р., как известно, сопровождалась наделением ее правами обычного областного объединения, управление которым построено по децентрализованному или, вернее, деконцентрированному типу. Ту же форму административной структуры мы видим на примере Сибревкома. Эта отличительная черта советской автономии — национальный характер автономно-государственных форм — заслуживает быть отмеченной.

Задача образования Союза С.С.Р., в сущности, диктовалась необходимостью создания известной формы урегулирования национальных взаимоотношений между пролетариатом центральных великорусских областей и рабоче-крестьянскими массами советских многонациональных окраин. Проблема такой «смычки» есть основная проблема конструкции Союза С.С.Р. В этом смысле понимается задача С.С.С.Р. в докладе тов. Сталина на XII Съезде Р.К.П. (б.), освещающем классовую сущность национального вопроса в нашей советской обстановке [1]).

В виду исключительного значения национального вопроса в союзном строительстве, значения, отраженного в полной мере конституцией Союза С.С.Р., все вопросы, связанные с анализом или интерпретацией отдельных ее статей, должны освещаться под углом зрения национальной проблемы. Только учитывая ее, мы можем понимать и оценивать правовой смысл статей, закрепляющих права союзных республик, или статей, конструирующих союзный аппарат. Исследование с этой точки зрения норм советского федерального права особенно важно. Таковы руководящие идеи союзной организации, достаточно сильно подчеркнутые в приведенном докладе тов. Сталина. Из них вытекают весьма важные следствия не только в области устройства Союза С.С.Р., конструкции его законодательного аппарата, взаимоотношения компетенции Союза С.С.Р. и союзных республик, но и в области федерального управления. Именно: идеи эти отразились в структуре административного аппарата Союза С.С.Р., в построении системы наркоматов и тех связей административных органов последних с аппаратами союзных республик, содержание которых, в сущности, определяет собою содержание всего советского федерального управления. Влияние принципов

[1]) И. Сталин. «Национальные моменты в партийном и государственном строительстве» — доклад на XII съезде Р.К.П. (б.) 23 апреля 1923, цитировано по «Жизни Национальностей», кн. 3—4, 1923, стр. 10 и сл. Изд. отд. брошюрой.

равноправия союзных республик и добровольности, лежащей в основе их участия в Союзе С.С.Р., проникает далее в область материального советского административного права и образует сущность многих его важнейших институтов.

Как отразилось равноправие союзных республик в конструкции верховных органов Союза С.С.Р. — Съезде Советов, Ц.И.К-е Союза и его Президиуме? Прежде всего нашло себе выражение это равенство в построении Центрального Исполнительного Комитета Союза по двухпалатной системе. Образующие Ц.И.К. Союза С.С.Р. Союзный Совет и Совет Национальностей, из которых первый выражает собой представительство классов, а второй, по преимуществу, представительство наций (см. ниже) — наделены совершенно одинаковыми правами. Каждый закон, издаваемый Ц.И.К-ом Союза, должен получить санкцию как Союзного Совета, так и Совета Национальностей. Это требование получает особое значение в виду той роли, которую призван по конституции играть Совет Национальностей, и в виду особенностей его структуры. На этом вопросе первостепенной важности необходимо остановиться подробнее.

Не имея ничего общего, кроме названия, ни с Швейцарским Национальным Советом, ни с Советом Национальностей (иначе Большой Коллегией) Наркомнаца — по последнему положению о нем от 27 июля 1922 г. — Совет Национальностей представляет собою своеобразное и новое для советской системы учреждение [1]). Создание его продиктовано, прежде всего, стремле-

[1]) В виду первостепенного значения вопросов о норме представительства от отдельных автономно-федеративных единиц С.С.С.Р. в Совете Национальностей приводим таблицу представительства по отдельным союзным республикам:

1. Р.С.Ф.С.Р. (без автономных объединений)	5
а) Автономные республики Р.С.Ф.С.Р: Башкирская, Бурято-Монгольская, Дагестанская, Карельская, Киргизская, Крымская, Немцев Поволжья, Татарская, Якутская — по пяти	45
б) Автономные области Р.С.Ф.С.Р: Вотская, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыцкая, Карачаево-Черкесская, Каракиргизская, Коми (Зырянская), Марийская, Ойратская, Северная Осетия, Черкесская (Адыгейская), Чеченская и Чувашская, — по одному представителю	13
Итого по Р.С.Ф.С.Р.	63
2. З.С.Ф.С.Р.	
а) Союзные республики Закавказья: Азербейджан, Армения, и Грузия — по пяти	15
б) Автономные республики в составе Азербейджана и Грузии — Абхазия, Аджария, Нахичеванская Республика — по одному представителю	3
в) Автономные области в составе Азербейджана и Грузии: Юго-Осетия, Нагорного Карабаха — по одному представителю	2
Всего по З.С.Ф.С.Р.	20

нием союзных республик иметь в аппарате Союза особый орган, отражающий запросы всех национальностей С.С.С.Р., и обеспечить таким образом влияние на союзное законодательство и аппарат в направлении, желательном для интересов отдельных национальностей. В силу этого Совет Национальностей состоит

3. У.С.С.Р. в составе ее Авт. Молдавская С.С.Р. (5 + 5)	10
4. Б.С.С.Р.	5
5. Узбекская С.С.Р.	5
а) Таджикская Авт. Республика	5
6. Туркменская С.С.Р.	5
а) Каракалпакская Авт. Область	1
Итого по республикам Средн. Азии	16
Итого по всему Союзу С.С.Р. (без Узбекской и Туркменской республик)	98
Всего по С.С.С.Р.	114

Примечание 1. Автономные республики и области: Аджарии, Абхазии и Юго-Осетии в отношении нормы представительства предусмотрены специальным примечанием к ст. 15-й Конституции. По аналогии с ними, пониженная норма должна быть применена и к автономным частям Азербейджана — Нахичеванской республике и автономной области Нагорного Карабаха, что и подтверждено II Съездом Советов Союза С.С.Р., утвердившим Конституцию в окончательном виде. (Пост. Съезда от 31/I — 24 г., № 9.)

Примечание 2. Относительно предоставления двойной нормы объединенным автономным областям Конституция не содержит никаких указаний. Между тем из юридической природы этих автономных объединений и паритетной основы представительства этих национальностей на областных съездах Советов — следует, что объединенные области должны иметь по два представителя в Совете Национальностей. — О структуре объединенных автономных областей см. К. Архипов. «Новый тип автономной области» «Власть Советов» 1922 № 7 — 9, а также мою статью «Национальный момент в районировании Юго-Востока», «Власть Советов», 1924, № 3 — 4.

Примечание 3. Ликвидация Горской и Туркестанской республик и расчленение их по национальному признаку влечет конечно и замену прежней нормы представительства в Совете Национальностей и от Горской республики представительством лишь от двух национальных единиц — Северной Осетии и Ингушетии (см. мою статью «Власть Советов», 1924, № 5), а от Турк. республики — представительством от новых союзных республик — Узбекской и Туркменской, имеющим войти в С.С.С.Р.

Примечание 4. Относительно данных по Средней Азии следует иметь в виду, что пока приведенный в тексте подсчет представительства является лишь предположительным, так как окончательное оформление вступления республики в Союз С.С.Р. и изменение в связи с этим Конституции С.С.С.Р. состоится лишь на предстоящем в апреле 1925 г. Съезде Советов Союза С.С.Р.

из представителей всех без исключения союзных и автономных республик и автономных областей. Союзные и автономные республики имеют по пяти, а автономные области по одному представителю в Совете Национальностей.

Участие в Совете Национальностей представителей от автономных областей позволяет считать эти автономно-национальные ячейки действительными членами советской федерации, несмотря на то, что в этом звании им долго отказывали наши исследователи, уделяя им место наряду с советскими губерниями. Политическое значение и роль Совета Национальностей в управлении никто не охарактеризовал лучше тов. Сталина. «Мы, в советской стране, — говорил он, — должны усвоить ту систему управления, которая дает возможность предугадывать все изменения до точности, все обстоятельства и среди крестьян, и среди националов, и среди так называемых инородцев, и среди русских, чтобы в системе высших органов был ряд барометров, угадывающих всякое изменение, учитывающих и предупреждающих и басмаческое движение, и бандитское, и Кронштадт, и всякую возможную бурю и невзгоды» [1]). Совет Национальностей, по мысли его инициатора, является отражением не только общих для всего пролетариата интересов, но и особых специальных, специфических национальных интересов. Этот орган — «своеобразный барометр, без которого управлять нельзя». Создание Совета Национальностей было созданием своего рода рычага всей политики Союза С.С.Р. в отношении многонациональных масс объединившихся советских республик.

Будучи вполне равноправным с Союзным Советом — законодательным учреждением, Совет Национальностей осуществляет право законодательной инициативы. Впрочем, право это, равно как и соответствующее право Союзного Совета, ограничено в своем осуществлении «Положением о Ц.И.К-е С.С.С.Р.» (ст. 19) требованием внесения вопросов, возникающих по инициативе Советов, на предварительное заключение Президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р., который далее направляет означенные вопросы

[1]) Образованию Совета Национальностей предшествовала интересная дискуссия о его природе: может ли быть он назван в противоположность Союзному Совету как «органу классового представительства» — «органом представительства наций» (проф. Д. А. Магеровский, «Союз С.С.Р.». Обзор и материалы. М. 1923, стр. 37). Такая постановка вопроса не соответствует общим предпосылкам советского конституционного права. Необходимо учитывать, что самое возникновение Совета Национальностей, так же как и вообще всех органов советского представительства, отмечено классовым моментом. В частности, Совет Национальностей состоит из членов, избираемых на классовых съездах советов, утверждаемых классовым представительством — Съездом Советов Союза С.С.Р. (См. замечания, высказанные по этому поводу тов. Г. И. Бройдо.)

в оба Совета для придания законопроекту законодательной силы. Равенство прав Совета Национальностей и Союзного Совета выражено далее в том, что Совет Национальностей рассматривает все вопросы, помимо его поступившие на обсуждение Союзного Совета, а также передает обсужденные им вопросы на рассмотрение Союзного Совета (ст.ст. 18 и 30 Положения о Ц.И.К-е С.С.С.Р.).

Порядок рассмотрения дел в Совете Национальностей отличается от процедуры, установленной для Союзного Совета, лишь очень немногим. Так, в отличие от Союзного Совета, вопросы на обсуждение Совета Национальностей могут вноситься не только органами Союзных Республик, но и центральными исполнительными комитетами автономных республик и областными исполнительными комитетами автономных областей (соответствующая редакция ст. 29 была пополнена поправкой в этом смысле III сессией Ц.И.К. С.С.С.Р.). В Союзный Совет автономные республики и области вносят вопросы не непосредственно, а через центральные исполнительные комитеты соответствующих союзных республик. Но препятствие это совершенно несущественно, так как все вопросы, внесенные в Совет Национальностей, неизбежно должны поступать на обсуждение Союзного Совета.

Для рассмотрения отдельных вопросов Совету Национальностей предоставлено образовывать временные комиссии с привлечением к участию в них, в случае рассмотрения вопросов, касающихся тех или иных союзных автономных республик или автономных областей, представителей последних. Примечание к ст. 33 Положения о Ц.И.К. С.С.С.Р. делает это привлечение обязательным.

Конституция Союза С.С.Р. и дальнейшие изданные в ее развитие акты предусматривают также взаимоотношения Совета Национальностей и Союзного Совета в том случае, если между ними возникнут разногласия. Для устранения этих разногласий устанавливаются два способа: передача вопросов в согласительную комиссию и созыв совместного заседания обоих Советов. Для нас важно отметить, что при организации этих конфликтных институтов довольно строго соблюден принцип паритетного участия Совета Национальностей и Союзного Совета. Решения принимаются согласительной комиссией по большинству голосов в каждом из представительств Советов в отдельности. В случае достижения соглашения в согласительной комиссии вопрос все же, в целях гарантии прав национальностей, передается на утверждение каждого из Советов в отдельности. В случае недостижения соглашения вопрос переносится на обсуждение в совместном заседании Союзного Совета и Совета Национальностей, при чем для действительности их требуется наличие кворумов

Союзного Совета и Совета Национальностей, голосование на совместном заседании производится раздельно для каждого Совета. Вопрос считается принятым, если он собрал большинство голосов как присутствующих членов Совета Национальностей, так и присутствующих членов Союзного Совета.

Наконец, в случае, если и в совместном заседании спорный вопрос не решен, Конституция Союза С.С.Р. предусматривает путь устранения конфликта, соответствующий вполне классовому характеру советской системы — вопрос этот может быть передан, по требованию одного из Советов, на разрешение очередного или чрезвычайного Съезда Советов Союза С.С.Р. [1]).

В конструировании Президиума Ц.И.К. С.С.С.Р. равноправие двух палат—Совета Национальностей и Союзного Совета—находит себе выражение, во-первых, в том, что каждый из Советов избирает свой Президиум в составе семи человек. Функции Президиумов Советов выражаются в подготовке к сессиям Советов и в руководстве их работой; во-вторых, в порядке образования слитного Президиума Ц.И.К-а С.С.С.Р., который состоит из 21 члена, обоих Президиумов Советов (14 человек) и семи членов, дополнительно избираемых на первом заседании (совместном) Центрального Исполнительного Комитета Союза (см. ст.ст. 25, 26 и 27 Конституции С.С.С.Р. и ст. 10 Положения о Ц.И.К-е С.С.С.Р.)

В дополнение ст. 26 Конституции Союза С.С.Р. было принято II Съездом Советов Союза С.С.Р. 31 янв. 1924 г. (стенограф. отчет, постан. № 9), что образование Президиума Ц.И.К. Союза С.С.Р. и С.Н.К. происходит на совместном заседании обеих палат, но при раздельном их голосовании. Эта конституционная *новелла* углубляет применение принципа равенства палат, а вместе с тем и равенства союзных республик и национальностей, образующих Союз С.С.Р.

В выборах председателей Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. проявился также принцип равноправия

---

[1]) Проф. Д. А. Магеровский (цит. соч.) справедливо подчеркивает выраженное в этом первенство классового момента над национальным (стр. 38). Опыт последней (II) сессии Ц.И.К-а С.С.С.Р. II созыва по нашему мнению вполне подтверждает эти выводы о безусловном примате классового начала в работе обеих палат. Это и понятно, так как «права, предоставленные Конституцией Союза С.С.Р. Совету Национальностей, по своей широте недоступные буржуазным конституциям, могут существовать только при той основной предпосылке, что все народности, входящие в состав С.С.С.Р., питают друг к другу взаимное доверие, что у всех рабочих и крестьян, стоящих у власти в этих национальных образованиях, интересы идентичны» (курсив мой. *И. А.*). А. С. Енукидзе, которому принадлежат приведенные слова, вполне прав: работа сессии Ц.И.К-а, в конечном счете примирившая все разногласия и конституционные течения, это доказала (статья в № 254 «Правды» от 8 ноября 1924 г. «Совет Национальностей»).

Союзных Республик. Четыре избираемых по числу Союзных Республик председателя Центрального Исполнительного Комитета исполняют свои функции в порядке очереди. Каждый из Советов избирает своего Председателя, который может и не быть Председателем Центрального Исполнительного Комитета (ст.ст. 15 и 27 Положения о Ц.И.К-е С.С.С.Р.).

В заседаниях Президиума Ц.И.К-а С.С.С.Р. могут присутствовать с совещательным голосом представители союзных республик — по всем вопросам, и представители автономных республик и областей — по вопросам, касающимся этих областей и республик (ст. 58 Положения о Ц.И.К-е С.С.С.Р.). Из этой статьи, между прочим, вытекает, что представителями соответствующих республик и областей могут быть и не-члены Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р., так как право членов Ц.И.К-а С.С.С.Р., являющихся членами Совета Национальностей и представителями в последнем от соответствующих республик, не нуждалось бы в особом подтверждении. Право их присутствовать на заседаниях Президиума Ц.И.К-а С.С.С.Р. предусмотрено в общей форме ст. 66 Положения о Ц.И.К-е С.С.С.Р.

В отношении Совета Народных Комиссаров Союза С.С.Р. члены Ц.И.К-а С.С.С.Р. и в том числе Совета Национальностей, представляющие отдельные республики, пользуются правом совещательного голоса. Кроме того, они могут присутствовать с тем же правом и на заседаниях Совета Труда и Обороны Союза С.С.Р. На последних, согласно ст. 6 Положения о С.Т.О. Союза С.С.Р. от 21-VIII-23 г., могут присутствовать, но лишь по вопросам, относящимся к ведению экономических совещаний союзных республик, постоянные представители союзных республик.

Проследив основные черты конструкции верховных органов Союза С.С.Р., мы должны прийти к выводу, что принцип равенства союзных республик, положенный в основу национального представительства, выдержан в федеральных учреждениях Союза С.С.Р. довольно последовательно. В конечном итоге, правда, момент национальный все же уступает, как уже сказано выше, моменту классовому. Участие на Съезде Советов является пропорциональным количеству населения, и, следовательно, здесь не проводится идея равенства всех национальностей в смысле равного числа представителей от них, независимо от количества. Точно так же построена и п е р в а я п а л а т а Ц.И.К-а Союза— Союзный Совет, избираемый, согласно ст. 14 Конституции, «из представителей союзных республик, п р о п о р ц и о н а л ь н о населению каждой», Съездом Советов. Напротив, в т о р а я п а л а т а — Совет Национальностей — построена на противоположной идее паритетного участия отдельных национальностей.

Здесь территориальное представительство, одержавшее победу на Съезде Советов Союза и в Союзном Совете, уравновешивается представительством национальным.

Те же принципы, проведение которых мы пытались проследить в организации верховных органов Союза, нашли себе выражение и в союзной административной системе: основным звеном этой системы являются народные комиссариаты Союза С.С.Р., по которым разветвляется союзное советское управление. Идея национального равноправия и охраны прав союзных республик отразилась в союзной наркоматской организации прежде всего в самом конституционном разделении наркоматов. Это разделение характеризуется тем, что в составе федерального административного аппарата создаются народные комиссариаты двух видов: общесоюзные и объединенные, из которых каждый вид получает специальную конструкцию как в смысле объема компетенции наркомата, так и в смысле построения его местного аппарата. Если вникнуть в смысл проводимого Конституцией Союза С.С.Р. распределения компетенции и разделения советских наркоматов на общесоюзные, объединенные и автономные, то нельзя не убедиться в том, что в основе всей союзной постройки госаппарата лежит строго выдержанный принцип: сущность его в том, что федеральный госаппарат, задача которого — осуществлять в непосредственной федеральной административной сфере союзную компетенцию — имеет преимущественно центром тяжести отрасли военные, дипломатические, хозяйственные. По этим линиям союзный госаппарат разветвляется на соответствующие ведомства и органы. Все же, касающееся внутреннего управления и местной администрации, суда, школы, культурных и национальных дел вообще, имеющих тесную связь с интересами союзных республик, отнесено к предметам ведения последних. В аппарате союзных республик имеются для управления этими отраслями необъединенные наркоматы. Мы должны признать с бесспорностью вытекающий из этого построения вывод: разграничение союзной и республиканской компетенций, расчленение госаппарата подчиняется идее ограждения, в возможно большей мере, суверенности союзных республик (ст. 3 Конституции С.С.С.Р.). Только те вопросы отнесены к ведению Союза С.С.Р., которые в своем содержании лишены специфического национального оттенка, вопросы, которые для всех национальностей одинаково важны: оборона, внешняя политика, транспорт и пр. Все же, что так или иначе связано с культурными нуждами отдельных национальностей или с административными особенностями союзных или автономных республик или автономных областей—отнесено к ведению союзных республик. Промежуточная группа вопросов получила особую форму администрирования в виде

системы «директивных наркоматов», представляющую собой переходную грань от отраслей автономных к общесоюзным отраслям управления [1]).

Таким образом советский административный аппарат вполне явственно расчленяется по конституционному признаку на федеральный (аппарат Союза С.С.Р.) и республиканский (аппарат союзных республик). В первый входит десять наркоматов общесоюзной и объединенной группы, во второй входит одиннадцать наркоматов объединенной (пять) и автономной (шесть) группы, из которых каждая группа построена по особой системе, согласованной с национальными интересами союзных республик, с одной стороны, и с интересами всего Союза С.С.Р., интересами общесоюзного политического и хозяйственного единства, — с другой.

Переходим к краткой характеристике предпосылок, лежащих в основе организации каждой из перечисленных наркоматских групп. Прежде всего, об общесоюзных наркоматах.

Эти наркоматы (Н.К.И.Д., Н. К. Военмор., Н.К.В.Т., Н.К.П.С. и Н.К.П. и Т.) объединяют наиболее важные и централизованные отрасли государственного управления, сосредоточение которых целиком в руках общесоюзных органов диктуется политическими соображениями, интересами единого ведения внешней политики, единого руководства обороной, единого и согласованного управления транспортом и связью, наконец, централизованного аппарата внешней торговли. Перечисленные комиссариаты имеются лишь в Союзе С.С.Р., исключительно в составе органов союзного административного аппарата; одноименных им комиссариатов нет в отдельных союзных республиках. Весь аппарат соответствующих им отраслей управления, разветвленный по всему Союзу С.С.Р., находится в непосредственном и прямом подчинении центральным органам управления этих комиссариатов через их уполномоченных в союзных республиках. Фигура «уполномоченных» общесоюзных наркоматов коренным образом

---

[1]) В моем докладе в Ассоциации Научно-Исследовательских Институтов в феврале 1924 года я пытался установить различие между федеральной компетенцией Союза С.С.Р.: а) полной (или исключительной), б) неполной (или преимущественной) и в) ограниченной (нормирование основных начал). Это разграничение не встретило среди выступавших оппонентов особых возражений, за исключением А. М. Турубинера, который склонялся к признанию существования у нас американской системы распределения компетенции, т.-е. указывал, что все не отнесенное Конституцией С.С.С.Р. к предметам ведения Союза С.С.Р. презумируется сохраненным за союзными республиками. Против такого понимания пришлось, исходя из реальных фактов, решительно возражать.

отличается от тех «наркомов», которых имели союзные республики по данным отраслям до образования Союза С.С.Р. Являясь исключительно агентами, информирующими свой общесоюзный наркомат о деятельности С.Н.К. союзной республики и согласовывающими эту деятельность с проводимой политической и административной линией общесоюзного наркомата, уполномоченные, как будет показано ниже, крайне ограничены в своих функциях. В сношениях своих с низовыми ячейками наркомата (военными комиссариатами, губвнешторгами, округами связи и т. д.) соответствующие общесоюзные комиссариаты могут действовать и минуя уполномоченных, являющихся посредствующей инстанцией между этими низовыми ячейками и центром. Но, как общее правило, распоряжения общесоюзных комиссариатов должны проводиться через их уполномоченных в союзных республиках.

По линии общесоюзных комиссариатов Союз С.С.Р. целиком сосредотачивает в своих органах всю компетенцию, перечисленную в соответствующих пунктах ст. 1 Конституции С.С.С.Р., при чем сюда включается не только функция нормирования соответствующих отраслей, но и функция непосредственного администрирования по этим отраслям. Если, например, право объявления войны и заключения мира, ратификация международных договоров монополизируются исключительно за Ц.И.К-ом Союза, то вся область «организации и руководства вооруженными силами Союза С.С.Р.», «руководство внешней торговлей», «руководство транспортным и почтово-телеграфным делом» и пр. относится к ведению не только Ц.И.К-а Союза С.С.Р., но и подлежащих общесоюзных наркоматов (Н.К. Военмор., Н.К.В.Т., Н.К.П.С., Н.К.П. и Т.). Нормативное и административное регулирование названными отраслями союзного управления распределяется между Ц.И.К-ом и С.Н.К. Союза С.С.Р. и народными комиссариатами Союза С.С.Р., но не по линии разграничения законодательной и исполнительной власти, как в былое время проводилось это традиционной доктриной «разделения властей», а совершенно по иному признаку, — по моменту наибольшей важности и принципиального значения тех или иных проводимых мероприятий. В результате получается, что подчас Ц.И.К-у С.С.С.Р. и его Президиуму придется издавать административный акт, общесоюзному же наркомату разрабатывать и издавать постановления нормативного значения, что он сплошь да рядом и делает, как это будет показано ниже. Характерно отметить, что самые выражения, употребленные в Конституции,—в г.п. «ж», «и» и «к» ст. 1,— «руководство», «организация и руководство» показывают, что в эти понятия вкладываются не только элементы нормирования или планирования соответствующих

отраслей (в этих случаях законодатель применяет другие выражения: «установление общих начал», «установление системы» и др.), но и прямого и непосредственного управления этими отраслями. В связи с этим и находится создание специальных аппаратов такого управления — в виде общесоюзных наркоматов.

Вторая группа комиссариатов Союза названа группой «объединенных наркоматов» (Н.К.Ф., Н.К.Труд., В.С.Н.Х., Н.К. Внуторг. и Н.К.Р.К.И.). Создание этого типа наркоматской организации есть интересное и своеобразное нововведение, принятое Конституцией Союза С.С.Р. По поводу него происходили на сессии Ц.И.К-а Союза С.С.Р. дебаты, проливающие свет на те идеи, которыми руководились авторы конституции Союза С.С.Р. и общего положения о наркоматах при построении «объединенных наркоматов». Докладчик на 3-й сессии Ц.И.К-а Союза по вопросу об объединенных наркоматах тов. Орахелашвили [1]) так обрисовал смысл создания этих наркоматов: «В промежутке между двумя видами комиссариатов имеется ряд комиссариатов, ведающих вопросами чрезвычайной государственной важности, которые нельзя пристегнуть ни к первой категории, ни ко второй. Это те комиссариаты, которые имеют два центра: один центр—здесь, в Союзе, и другой добавочный центр — в местных республиках. По этим группам вопросов допускается законодательствование как центра, так и союзных республик. Это так называемые объединенные или директивные комиссариаты. Характерной особенностью этих одноименных комиссариатов в республиках является их двойное подчинение. Здесь, конечно, существует — признает тов. Орахелашвили — некоторая опасность: центр естественно будет стремиться к тому, чтобы держать эти комиссариаты все время в вертикальном положении; союзные же республики будут стараться держать их в горизонтальном положении». И далее, очень характерно указание на то, что в этих комиссариатах «часто будут бороться, так сказать, две души: кому больше подчиниться — центру или местной законодательной власти». Устранить эту двойственность, заменить состояние постоянного балансирования прочной связью с каким-либо одним центром — такую задачу ставило перед собой «общее положение о наркоматах».

В чем же организационно-технические и политические трудности конструкции объединенных наркоматов? Ответ на этот вопрос в следующем: трудности—в примирении национального момента, требующего децентрализации этих отраслей,

[1]) III сессия Ц.И.К. С.С.С.Р. Стенографический отчет. Изд. Ц.И.К. Союза С.С.Р. М. 1924, стр. 34 и сл.

с общеклассовой, политической и хозяйственной необходимостью — управление этими отраслями централизовать. Первый момент препятствовал включению этих комиссариатов в число общесоюзных; второй момент затруднял их отнесение к республиканским необъединенным наркоматам. Получалось действительно промежуточное и неустойчивое их положение во вновь создаваемой союзной наркоматской системе. Компромиссным выходом из него было создание фигуры «директивных наркоматов».

Основной мыслью, руководившей при их создании, было желание связать объединенные наркоматы союзных республик с республиканскими Ц.И.К-ами, но вместе с тем возложить на них проведение заданий одноименных наркоматов Союза С.С.Р.

По линии этих наркоматов Ц.И.К. и С.Н.К. Союза С.С.Р. не располагали теми обширными правами непосредственного и прямого управления соответствующими отраслями по всей территории Союза С.С.Р., как мы то видели в отношении общесоюзных наркоматов. Здесь права Союза С.С.Р. как в области нормирования, так и в области административной деятельности ограничены. В отношении административной деятельности — вся полнота власти принадлежит союзным республикам в лице их органов — Ц.И.К-ов, С.Н.К. и соответствующих одноименных наркоматов. Объединенный же наркомат Союза может лишь давать директивы и задания, обязательные для осуществления одноименными наркоматами союзных республик, но не регулировать непосредственно через свои органы и агентов подлежащую отрасль управления. Наконец, в области нормативной, далеко нельзя сказать, чтобы функция нормирования объединенных отраслей была бы целиком сосредоточена в органах Союза С.С.Р. Поскольку Союз С.С.Р. этим правом не воспользовался, поскольку по данной отрасли не имеется союзных норм, органы союзных республик имеют полное право издавать самостоятельные нормы, не противоречащие Конституции Союза С.С.Р. и союзному законодательству [1]), то-есть компетенция Союза С.С.Р. в этой области — неполная, преимущественная.

---

[1]) Компетентное подтверждение такого взгляда мы находим у проф. Д. А. Магеровского (статья «О центральных органах Союза С.С.Р.»., «Власть Советов», 1923, №11—12, стр. 14). Однако нельзя согласиться с утверждением того же автора, что одноименные наркоматы являются одновременно как органами Союза С.С.Р., так и органами союзных республик, подкрепляемым ссылкой на ст. 68 Конституции С.С.С.Р. Из того, что объединенные наркоматы союзных республик «осуществляют в своей деятельности директивы соответственных наркоматов С.С.С.Р.»—т.-е. состоят с объединенными наркоматами Союза С.С.Р. в функциональной связи, нельзя делать вывода об их организационном вчленении в союзный госаппарат; по всему содержанию этого института видно, что наркоматы эти составляют неразрывную в орга-

Если обратиться к рассмотрению п.п. «ж», вторая часть, «з», «л», «р», «у» и «ф» ст. 1 Конституции, устанавливающих предметы ведения Союза С.С.Р. в области о б ъ е д и н е н н ы х отраслей управления, нетрудно убедиться в том, что эти пункты намечают лишь основные линии для руководящих д и р е к т и в, которые должны делаться органами Союза С.С.Р. подлежащим союзным республикам, в частности объединенными наркоматами Союза С.С.Р., республиканским одноименным комиссариатам. Таковы, например, вопросы, касающиеся «установления системы внутренней торговли», «установления о с н о в и о б щ е г о п л а н а всего народного хозяйства Союза, о п р е д е л е н и я отраслей промышленности и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение», «утверждение единого государственного бюджета Союза С.С.Р. . ., у с т а н о в л е н и я общесоюзных налогов и доходов . . ., у с т а н о в л е н и я единой денежной кредитной системы», и пр.[1])

На основе полученных директив, одноименные наркоматы союзных республик строят свою деятельность, отчитываясь и неся ответственность за последнюю исключительно перед своим республиканским Ц.И.К-ом и С.Н.К. Если добавить к тому же, что в смысле назначения и смещения народные комиссары объединенных наркоматов союзных республик зависят исключительно от своих Ц.И.К-ов, то будет ясно, что связь этих наркоматов с р е с п у б л и к а н с к и м центром в организационном отношении гораздо сильнее, нежели связующие объединенный наркомат союзной республики с одноименным наркоматом Союза С.С.Р. чисто функциональные нити.

Третья группа наркоматов автономных или необъединенных стоит, собственно говоря, вне сферы федерального советского

низационном смысле часть республиканского госаппарата. (См. ниже данные о порядке назначения и ответственности наркомов объединенных наркоматов союзных республик.) Правда, в подтверждение своего взгляда проф. М а г е р о в с к и й может сослаться на ст. 15 Общего положения о наркоматах С.С.С.Р., где употреблено выражение «органы» в примененном им смысле.

Однако, как нам кажется, законодатель здесь употребил слово «органы», не вкладывая в него какого-либо неприемлемого для союзных республик принципиального значения, тем более что контекст этой статьи вполне подтверждает выдвинутое здесь понимание природы объединенных наркоматов союзных республик. Кроме того приведенная самим же проф. Д. А. М а г е р о в с к и м характеристика объединенных наркоматов союзных республик (на стр. 15) убеждает в правильности нашей точки зрения.

[1]) Проф. С. А. К о т л я р е в с к и й (цит. соч., стр. 9 и сл.), излагая отмеченные нами в тексте п.п. ст. 1, приводит сравнительную характеристику статей Конституции Союза С.С.Р. в июле 1923 г. со статьями первоначального договора 30 декабря 1922 г. об образовании Союза С.С.Р. Развитие и укрепление междусоюзных отношений за полгода, как мы видим, побудило авторов Конституции к значительному уточнению и конкретизации многих пунктов.

управления. Эти наркоматы всецело и целиком, и организационно, и функционально, зависят от своих республиканских Ц.И.К-ов и ни в какой мере не подчинены органам Союза С.С.Р. Воздействие Ц.И.К-а, его Президиума, С.Н.К. С.С.С.Р. на эти наркоматы возможно лишь в порядке предписания какого-либо общего постановления Ц.И.К-ам или С.Н.К. союзных республик, которые уже сами, в свою очередь, отдают по линии этих наркоматов соответствующие задания. Воздействие же союзного административного аппарата на эти необъединенные наркоматы союзных республик в непосредственной форме исключается уже в силу того, что в системе наркоматов Союза отсутствуют комиссариаты по этим отраслям, а затем и в виду решительного ограничения компетенции Союза С.С.Р. по соответствующим отраслям исключительно лишь нормированием основных начал. Комиссариаты эти следующие: Н.К.В.Д., Н.К.Ю., Н.К.Прос., Н.К.Здрав., Н.К.Зем. и Н.К.Собес. Согласно п.п. «н», «о», «п», «с», «т» и «х», Союз С.С.Р. может законодательствовать лишь в области «основных начал» землеустройства, землепользования, «гражданского и уголовного законодательства», «основ судоустройства и судопроизводства», «общих начал в области народного просвещения» и «охраны народного здравия», наконец «в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев». Последующее законодательство на основе декларированных Союзом С.С.Р. «общих начал»[1]) — всецело предоставляется самим союзным республикам.

Тем более следует признать всецело сохранившимися за союзными республиками права административного регулирования соответствующих отраслей управления в республиканском масштабе.

Конечно федеральное управление представляет собою живой государственный организм и трудно было бы допустить, что на практике вовсе будут отсутствовать случаи соприкосновения органов Союза С. С. Р. с необъединенными наркоматами союзных республик. Такие случаи возможны, и для координирования действий Президиума Ц. И. К., С. Н. К. и С. Т. О. Союза С. С. Р. с необъединенными наркоматами существовали особые «представители» этих наркоматов; теперь же отдельные представи-

[1]) Последней сессией Ц. И. К. Союза С. С. Р. приняты в качестве общесоюзных законов следующие акты: «Основы судоустройства Союза С. С. Р.», «Основы уголовного законодательства Союза С. С. Р.», «Основы уголовного судопроизводства», «Положение о воинских преступлениях» и наконец «Положение о союзном гражданстве» (см. стенограф. отчет II сессии Ц. И. К. Союза С. С. Р. II созыва, выпуски I — XVIII, изд. Ц.И.К. С. С. С. Р.) Характеристику «Конституционно-правовых итогов работы сессии Ц. И. К. см. в статье С. А. Котляревского в «Заре Востока», № 726 от 13 ноября 1924 г. (Тифлис).

тели Н.К.З., Н.К.П. и др. заменены институтом «постоянного представителя Союзной Республики» при правительстве Союза С.С.Р. Р.С.Ф.С.Р. издала особое положение о таком представителе [1]). Подобные же формы представительства созданы в Москве Украинской, Закавказской, а также Белорусской республиками.

Приведенное деление наркоматов, установленное Конституцией Союза С.С.Р., не есть, однако, окончательная и совершенная форма налаживания сотрудничества между народами Союза, «последнее слово науки», как говорит в докладе своем на XII Съезде партии тов. Сталин [2]). «Национальный вопрос мы будем ставить еще не раз, ибо условия национальные и международные меняются и еще могут измениться . . . быть может нам придется некоторые комиссариаты, которые мы сливаем в составе Союза Республик, потом разъединить, если опыт покажет, что некоторые комиссариаты, слившись, дали минус». Но вместе с тем, данная система комиссариатов есть нечто прочное и положительное, и «пусть никто не думает эти комиссариаты (автономные) под тем или иным предлогом перевести в другую категорию, ибо он натолкнется на вполне правильное и справедливое сопротивление республик, образующих наш Союз», — говорит тов. Орахелашвили [3]). На данной ступени развития советских национальных республик, при нынешней форме их взаимоотношений, принятое за основу конституционное деление наркоматов является непреложным и краеугольным принципом их организации. Нарастание интегрирующих тенденций или ослабление их может влечь за собой некоторые попытки изменения этой организации, но немаловажным препятствием здесь на пути к таким изменениям в сторону централизации будет настойчивое и единодушное сопротивление наших националов. Это совершенно ясно сейчас, когда в работе высших законодательных органов Союза С.С.Р. напор национальных интересов союзных республик достаточно силен.

---

[1]) С. У. 1924, ст. 691. В длинной мотивированной части этого постановления указываются цели образования института постоянного представителя Р.С.Ф.С.Р. при С.Н.К. Союза С.С.Р.: организация ближайшей связи правительства Р.С.Ф.С.Р. с правительством Союза С.С.Р., непосредственное выявление в общесоюзном строительстве политических, экономических, культурных, бытовых и т. п. особенностей и нужд Р.С.Ф.С.Р. и защиты особых интересов Республики, преимущественно же тех из них, которые связаны с деятельностью необъединенных наркоматов Р.С.Ф.С.Р.

[2]) Стеногр. отчет, стр. 23.

[3]) Стеногр. отчет, стр. 35.

ГЛАВА III.

Функционирование союзного административного аппарата.

Проведенное Конституцией Союза С.С.Р. разграничение компетенции между органами Союза и союзными республиками и намечаемое ею построение федерального аппарата Союза С.С.Р. дает лишь базис для организации федерального управления. На этом базисе должно было строиться монументальное здание союзной административной системы. Весь смысл дальнейшего строительства Союза С.С.Р. заключался в успешном и последовательном проведении в жизнь федеративного принципа не только в устройстве союзного государства, но и в управлении. В этой области предстояло создать такие формы практических взаимоотношений органов Союза и такие формы внутренних связей органов Союза с органами союзных республик, которые могли бы обеспечить нормальное и правильное функционирование административного аппарата Союза С.С.Р., одновременно удовлетворяя и национальным интересам, и задачам общесоюзного единства. «Многое зависит от исполнителей закона, от тех, в чьих руках будет дышло этого закона, — говорил на 3-й сессии Ц.И.К-а Союза тов. Орахелашвили. — Недостаточно иметь хорошую конституцию, недостаточно иметь соответствующие ясные и определенные положения по отдельным частям конституции: нужны исполнители, которые будут богаты тактом и будут считать делом своей чести избегать всяких бестактностей».

Однако административный аппарат отнюдь не является и в буржуазных и в советских условиях одним лишь исполнителем закона. Такое понимание было бы слишком узко. Администрация в своей деятельности обладает значительным простором для своего усмотрения. Ее самостоятельность, по остроумному замечанию Лоренца Штейна [1]), «всегда равна

[1]) Коркунов. Русск. Госуд. Право, т. II, изд. VII, 1913, стр. 2 (цитирую по Коркунову).

самостоятельности фактов, с которыми государству приходится иметь дело». Правительственная власть, как подтверждает и К о р к у н о в, «не может выполнять своей задачи механическим служением, пассивным подчинением закону». Наличие творческого момента в истолковании и в применении закона административными органами несомненно. Если для буржуазной государственной системы характерно участие в понятии исполнительной власти также и некоторого элемента самостоятельного правотворчества, необходимого для приспособления нормы закона к конкретным условиям действительности, то в советской системе такое соединение административной деятельности с творчеством, с созиданием норм является безусловным правилом. Роль «исполнителя», какую в советской административной системе выполняют народные комиссариаты, в силу этого положения, превосходит намного роль зарубежных министерств. Возможно было бы такое нелепое положение, что федеральный закон, принятый Союзным Советом и Советом Национальностей, удовлетворяющий всем требованиям национальностей С.С.С.Р. и вполне отвечающий их интересам, при проведении его в жизнь — «исполнении» — был бы искажен до неузнаваемости чуждым и централистичным по своему духу наркоматским аппаратом. Принимая во внимание огромную роль наркоматов в управлении, можно было бы сказать, что таким «исполнением» принятый федеральный закон был бы похоронен.

Для предупреждения подобной опасности и в целях создания живой связи между наркоматским аппаратом и органами, являющимися высшими выразителями обще-советских классовых и национальных интересов, Конституция Союза С.С.Р. старательным образом р е г л а м е н т и р у е т взаимоотношения наркоматов Союза С.С.Р. с Ц.И.К-ом С.С.С.Р., его Президиумом и С.Н.К. С.С.С.Р. и с такой же подробностью и полнотой разрешает вопрос и о взаимоотношениях между наркоматами Союза С.С.Р. и союзными республиками. В дальнейшем нормы конституции развиваются и уточняются союзным законом «общим положением о народных комиссариатах Союза С.С.Р.», принятым 3-й Сессией Ц.И.К-а Союза С.С.Р. 12 ноября 1923 г.

Наркоматы стоят в центре советской деятельности, являются тем основным механизмом всего госаппарата, который передает от командующих высот советского строя — Ц. И. К. и С. Н. К. — директивы и задания по всем направлениям государственной деятельности. Предусмотреть все случаи возможных коллизий в советской наркоматской системе, устранить возможность неувязки отдельных ее частей — значит наладить функционирование всей советской административной системы; именно в наркомате и происходит эта работа: местный опыт увязывается с поли-

тической линией центра, разрабатываются доклады, создаются схемы организации отдельных отраслей управления, контролируется и координируется местная деятельность, подсчитываются доходы и расходы, подводятся итоги и выясняется общая успешность функционирования госаппарата и отдельных его частей, наконец намечаются планы на будущее, планы реформы.

Этой ролью, обозначаемой в Конституции Р.С.Ф.С.Р., как «руководство отдельными отраслями управления», не исчерпывается, однако, практическая деятельность наркоматов.

Быть посредствующим звеном между законодательными органами и местной администрацией, помогать местам — органам подчиненного управления в проведении в жизнь декретов и распоряжений центральной власти — такова стоящая перед ними задача. Они смыкают своей организацией различные отрасли советского управления с законодательным аппаратом, направляя работу последнего по руслу практических требований жизни. Имея широко разветвленный низовой аппарат, наркоматы могут учитывать потребности местной жизни, ищущие удовлетворения в законодательстве, гораздо более совершенным образом, нежели менее связанный с местами законодательный аппарат.

Это срединное положение, которое народные комиссариаты занимают в советской системе, будучи посредствующим звеном между законодательным аппаратом и местной советской администрацией, вынуждает при рассмотрении форм их деятельности обращать одинаковое внимание как на связи наркоматов с верховными органами власти, так и на связи с их местными отделами и соответствующими исполкомами.

Помещая народные комиссариаты в центре советской системы, законодатель несомненно имел в виду создать в них активных помощников центральной власти в деле проведения в жизнь политической линии советского государства и сделать из них своего рода резервуар, вбирающий в себя местный опыт. Поэтому изучение с одной стороны взаимодействия центральных органов с народными комиссариатами, а с другой — взаимодействие последних с местными исполкомами составляет одну из актуальнейших проблем советского административного права.

В Союзе С.С.Р. приходится учитывать целый ряд своеобразных моментов, отличающих организацию наркоматов и формы их деятельности от систем, действующих в отдельных советских республиках. Некоторые моменты в организации народных комиссариатов Союза С.С.Р. обнаруживают значительное сходство с общим типом народных комиссариатов, выработанным

шестилетним опытом советского строительства [1]). Но наряду с ними мы должны будем подчеркнуть и линии различия — главным образом связанные с федеральной системой, усвоенной нашей Конституцией.

Отличие прежде всего — в отсутствии в целом ряде случаев непосредственно подчиненного наркоматам Союза С.С.Р. низового административного аппарата. Наркоматам Союза С.С.Р. соответствуют в союзных республиках уполномоченные при С.Н.К. союзной республики по общесоюзным наркоматам и одноименные наркоматы — по объединенным наркоматам Союза. Периферический административный аппарат по общесоюзным отраслям находится не в непосредственном ведении наркоматов Союза С.С.Р., а в ведении их уполномоченных, местный же аппарат по объединенным отраслям вовсе изъят из подчинения наркоматам Союза С.С.Р. и находится в непосредственном ведении и подчинении одноименных наркоматов союзных республик.

Отличие это далее заключается в том, что наркоматы Союза С.С.Р., поставленные между верховными органами Союза и союзными республиками, должны устанавливать линию взаимоотношений и связей не только с соответствующими наркоматами и другими органами союзных республик, но и с высшими законодательными аппаратами этих республик, — республиканскими Ц.И.К-ами и С.Н.К-ами. Эти взаимоотношения по существу своему довольно резко отличаются от отношений наркоматов Р.С.Ф.С.Р. с губисполкомами, внешняя аналогия с которыми является лишь кажущейся.

Таким образом вырисовываются на фоне советского федерального управления две основные линии функциональных связей. Первая линия, это — взаимодействие с аппаратом союзных республик, вторая линия — взаимодействие с аппаратом верховной власти Союза С.С.Р. В обоих направлениях деятельность наркоматов Союза С.С.Р. встречает ряд сдержек и противовесов, облекаемых в различные правовые формы.

---

[1]) Выработанный проект «Общего положения о наркоматах Р.С.Ф.С.Р.», внесенный на II сессию В.Ц.И.К. XI созыва, но отложенный рассмотрением, представляет близкое подобие, если не сказать прямо заимствование из союзного «Общего положения». См. о нем статью А. Енукидзе «Положение о народных комиссариатах Р.С.Ф.С.Р.» («Известия Ц.И.К. С.С.С.Р. и В.Ц.И.К.», № 208, 1924), а также обзор В. И. Игнатьева: «К проекту положения о народных комиссариатах Р.С.Ф.С.Р.» («Власть Советов», 1924, № 6), посвященный разбору и критике «Положения». Проект подвергается в настоящее время вторичной детальной проработке. Отметим, что аналогичные «Общие положения о наркоматах» приняты и в других союзных республиках на происходивших осенью 1924 г. сессиях их Ц.И.К-ов (Р.С.Ф.С.Р., У.С.С.Р.).

Союзные республики получают при помощи этой системы возможность влиять на деятельность союзных наркоматов в более или менее решительной степени, в зависимости от обстоятельств или важности вопроса. В свою очередь народные комиссариаты Союза имеют в своем распоряжении правовые способы воздействия в желательном для них направлении на деятельность органов союзных республик. Это—с одной стороны. С другой стороны—взаимодействие с союзными органами — Ц.И.К-ом Союза С.С.Р., его Президиумом, С.Н.К. и С.Т.О. С.С.С.Р.—происходит для народных комиссариатов Союза С.С.Р. в таких формах, которые дают последним реальную возможность участвовать в законодательной деятельности названных органов, и обратно — дают верховным органам Союза С.С.Р. право воздействовать и влиять на деятельность народных комиссариатов Союза С.С.Р. в направлении, соответствующем интересам Союза С.С.Р. и общей политике. Переходим к подробному рассмотрению этих форм.

Отношения народных комиссариатов Союза С.С.Р. к административному аппарату союзных республик различаются довольно значительно в зависимости от того, берем ли мы общесоюзные или объединенные отрасли управления. По первым, как известно, вся власть целиком сосредоточена в аппарате Союза С.С.Р., и в союзных республиках имеются лишь уполномоченные общесоюзных комиссариатов с весьма ограниченным кругом прав и организационно-независимые от правительства союзной республики. По вторым — мы имеем в союзных республиках полноправные наркоматы, одноименные объединенным наркоматам Союза, которые обычно называются «директивными», так как состоят в двойном подчинении.

На характеристике этих форм связей общесоюзных и объединенных наркоматов с союзными республиками следует остановиться.

Уполномоченные общесоюзного наркомата выдвигаются последним непосредственно или по предложению Ц.И.К-а союзной республики и утверждаются С.Н.К. Союза С.С.Р. Ц.И.К. союзной республики имеет право отвода назначенного уполномоченного. В том же порядке происходит и назначение заместителей уполномоченного общесоюзных наркоматов.

Функции уполномоченных выражаются в том, что они информируют Ц.И.К-и, их Президиумы и Советы Народных Комиссаров союзной республики о деятельности общесоюзного народного комиссариата. Роль их—быть посредствующим связующим звеном между Ц.И.К-ом и С.Н.К. союзной республики и подлежащим народным комиссариатом Союза С.С.Р.—и не более. Предоставление им права решающего голоса в С.Н.К. той республики, в которой они представлены, зависит от усмотрения Ц.И.К-а соответствующей республики.

Обычно же они пользуются правом совещательного голоса (п. 12 Общ. пол. о наркоматах). В своей деятельности они отчитываются как перед народным комиссариатом Союза С.С.Р., которому они подчинены, так и перед Советами Народных Комиссаров и Ц.И.К-ами соответствующих союзных республик.

Наиболее интересной проблемой, останавливающей здесь внимание, является вопрос о том, как быть уполномоченному, если он получает распоряжение общесоюзного народного комиссариата, противоречащее законодательству Союза С.С.Р. или союзной республики. В этом случае — согласно примечанию к ст. 13 — он обязан немедленно сделать о том представление соответствующему народному комиссару Союза С.С.Р. и одновременно сделать доклад о полученном распоряжении С.Н.К. союзной республики.

Уполномоченный не имеет права приостанавливать исполнения полученного им от центра распоряжения. Он обязан его исполнить, но обо всех распоряжениях общесоюзного наркомата должен доводить до сведения С.Н.К. данной республики, при этом как о законных распоряжениях, так в равной мере и о тех, которые он считает противоречащими закону общесоюзному или республиканскому. В последнем случае Ц.И.К. союзной республики, если он найдет необходимым, опротестовывает сделанное распоряжение в Президиум Ц.И.К. Союза.

Уполномоченный обязан *исполнять* все постановления Ц.И.К-а, его Президиума и С.Н.К. той союзной республики, в которую он назначен. Однако ст. 14 ограничивает это правило двумя условиями: постановления эти обязательны лишь в случае, если они изданы органами союзной республики в *пределах их компетенции*, а также лишь при условии, если они *не противоречат* общесоюзному законодательству. Отсюда вывод: в случае противоречия какой-либо нормы, изданной Ц.И.К-ом, его Президиумом, С.Н.К. или Экосо союзной республики, *нормам обще-союзного* законодательства, уполномоченный обязан немедленно сделать о том представление по линии, т.-е. соответствующему наркомату Союза, который, в случае, если найдет необходимым, опротестовывает это постановление в установленном порядке. Исполнение *незаконных*, в приведенном смысле, постановлений органов республики для уполномоченных таким образом не обязательно [1]).

По объединенным отраслям мы имеем совершенно иную картину взаимоотношений между Союзом С.С.Р. и союзными респу-

[1]) Такой вывод может быть сделан на основании логического толкования ст. 14 Общего положения о наркоматах С.С.С.Р. С ним повидимому согласен и проф. Д. А. *Магеровский* (см. цит. статью, стр. 14).

бликами. Объединенные наркоматы союзных республик подчиняются Ц.И.К-ам и С.Н.К. соответствующих республик. Народные комиссары объединенных наркоматов союзных республик назначаются и отзываются исключительно Ц.И.К-ами союзных республик. Никакого права отвода или права выдвигать кандидатов на эти должности народному комиссариату Союза не предоставлено. Организационно объединенные наркоматы союзных республик совершенно независимы от объединенного комиссариата Союза С.С.Р., находятся лишь в функциональной связи с объединенным народным комиссариатом Союза (так как выполняют его директивы), организационно же они подчинены Ц.И.К-ам и С.Н.К. союзных республик, вчленены в республиканский госаппарат и целиком зависят в своем личном составе от местной правительственной власти.

Однако, подчиняясь Ц.И.К-ам и С.Н.К. союзных республик, объединенные народные комиссариаты союзных республик, как сказано в ст. 15 Общего положения о наркоматах (являющейся повторением ст. 54 Конституции Союза С.С.Р.), являются органами одноименных объединенных наркоматов Союза С.С.Р., осуществляющими на территории союзных республик их задания и директивы. Принимая во внимание полнейшую организационную независимость объединенных наркоматов союзных республик от объединенных наркоматов Союза С.С.Р., подчеркнутую выше, мы признаем, что связь и подчинение их объединенному народному комиссариату Союза носит исключительно функциональный характер.

В чем же сущность этого функционального подчинения и каковы формы функциональной связи между объединенным комиссариатом Союза С.С.Р. и одноименным наркоматом союзной республики?

Связь эта выражается, прежде всего, в обязательности для одноименного наркомата исполнять директивы и задания объединенного комиссариата и в праве последнего наблюдать за их выполнением; связь эта, далее, проявляется в праве объединенного комиссариата Союза С.С.Р. приостанавливать и отменять постановления одноименного наркомата, противоречащие данным им директивам или общесоюзному законодательству, впрочем с некоторыми оговорками (см. ниже). Пользуясь правом приостановки и отмены, объединенные наркоматы, в сущности, получают возможность регулировать в значительной мере всю деятельность одноименных наркоматов, опираясь на них в своей работе.

Но на пути осуществления перечисленных выше функций объединенный комиссариат Союза С.С.Р. встречает некоторые

юридические препятствия, установленные в интересах союзных республик и для гарантии их конституционных прав, а именно: права объединенного наркомата С.С.С.Р. по приостановке распоряжения одноименного наркомата союзной республики ограничиваются в тех направлениях, когда они могут итти в своем осуществлении вразрез с правами союзных республик или нарушать их суверенитет. Прежде всего, возможна коллизия между нормой, изданной законодательными органами союзной республики, и распоряжением объединенного комиссариата Союза С.С.Р. Обязан ли одноименный комиссариат, целиком зависящий от своего Ц.И.К-а, «получающий, так сказать, визу на свое существование от республиканского Ц.И.К-а», как удачно выразился тов. Орахелашвили, обязан ли наркомат союзной республики, игнорируя местную норму, исполнять распоряжение наркомата Союза С.С.Р.? С другой стороны, может ли объединенный наркомат предписать одноименному наркомату что-либо, расходящееся с предписанием, полученным им от местного центра — С.Н.К. данной республики? Оба вопроса пытается разрешить п. «б» и примечание к нему ст. 18 Общего положения о наркоматах.

Объединенный наркомат Союза С.С.Р. имеет право отменять постановления одноименных наркоматов союзных республик лишь в ограниченном числе случаев, а именно, если эти постановления противоречат данным им директивам или общесоюзному законодательству. Решительным образом исключено «право отмены» в том случае, если «распоряжения народного комиссариата республики основываются на точном предписании Совета Народных Комиссаров данной республики».

В этом случае объединенный наркомат не имеет права приостановки и отмены постановления одноименных наркоматов, даже если оно противоречит данным им директивам, даже если оно противоречит общесоюзному законодательству. Здесь налицо коллизия, но не между наркоматом С.С.С.Р. и наркоматом республики, а непосредственно между Совнаркомом республики и объединенным наркоматом Союза С.С.Р. Споры же эти, как установило положение о С.Н.К. С.С.С.Р. (ст. 3, п. «к»), не могут разрешаться стороной, а должны подлежать компетенции Совнаркома С.С.С.Р., так как только Совнарком может решать, какой из вступивших между собой в коллизию актов — акт ли наркомата Союза С.С.Р. или акт Совнаркома республики — заслуживает предпочтения, а в зависимости от этого решения — который из них должен подлежат отмене.

Если же постановление или распоряжение объединенного наркомата союзной республики основывается на точном предписании Ц.И.К-а или Президиума Ц.И.К-а данной республики (проведенном ими через С.Н.К. или отданным непосредственно),

то здесь мы также имеем не конфликт между двумя наркоматами—наркоматом С.С.С.Р. и наркоматом союзной республики, а больше—конфликт между наркоматом С.С.С.Р. и издавшим данное предписание Ц.И.К-ом союзной республики. Конфликт этот компетентен разрешить лишь Президиум Ц.И.К-а Союза С.С.Р., куда наркомат С.С.С.Р., в случае если он признает это нужным, направляет свой протест (ст. 35 Конституции Союза С.С.Р.). Если описанные выше взаимоотношения между наркоматами Союза С.С.Р., с одной стороны, и объединенными наркоматами союзных республик, а также уполномоченными (по общесоюзным отраслям), с другой, могут быть признаны отношениями субординации, то, напротив, взаимоотношения наркоматов Союза С.С.Р. с Ц.И.К-ами, Президиумами Ц.И.К., С.Н.К. и Экосо союзных республик, к которым мы переходим, являются отношениями координации. Централизованность в масштабе Союза С.С.Р. отраслей управления, воплощенная в наркоматах Союза С.С.Р., уравновешивается в данном случае суверенностью союзных республик, выражающейся в самостоятельности в пределах Конституции Союза С.С.Р. власти их Съездов Советов и Ц.И.К-ов. Мы не останавливаемся на вопросе о той безусловной самостоятельности союзных республик, которою они пользуются по предметам ведения так называемых необъединенных Комиссариатов, где их суверенность ограничена лишь п.п. «н», «о», «п», «с», «т», «х», и др. ст. 1 конституции С.С.С.Р. Союз С.С.Р. не создал своего административного аппарата по этим отраслям необъединенных наркоматов, в виду чего естественно полагать, что постановления Союза С.С.Р., в пределах упомянутых пунктов ст. 1 Конституции Союза С.С.Р., могут исходить лишь от Съезда Советов Союза, Ц.И.К-а Союза С.С.Р. и его Президиума, и что не только наркоматы С.С.С.Р., но даже С.Н.К. и С.Т.О. Союза С.С.Р. абсолютно лишены права издавать какие-либо постановления или распоряжения по этим отраслям.

На другом полюсе стоит вопрос об общесоюзных отраслях. Здесь, напротив, Съезды Советов, Ц.И.К-и, их Президиумы, С.Н.К. и Экосо союзных республик лишены права издавать общие нормы, так как, согласно Конституции Союза С.С.Р., это право вошло в исключительную компетенцию общесоюзных органов. Впрочем, поскольку вопросы, затрагивающие эти отрасли, в работе перечисленных союзных республик могут встречаться на практике [1]), они должны разрешаться в соответствии с Конституцией и законодательством Союза С.С.Р.,

[1]) Они сплошь да рядом и встречаются как по С.Н.К. Р.С.Ф.С.Р., так и по Президиуму В.Ц.И.К., например вопросы об округах связи (Н.К.П.иТ.), о шоссейных дорогах (Н.К.П.С.), по таможенным вопросам (Н.К.В.Т.) и др.

а также постановлениями и распоряжениями общесоюзных наркоматов, при чем разрешение этих вопросов в каждом отдельном случае должно согласовываться с уполномоченными общесоюзного наркомата, состоящими в данной республике.

Особенно обычным и, можно сказать, повседневным в практике республиканских Ц.И.К-ов, С.Н.К. и Экосо является взаимодействие по линии объединенных наркоматов. В этой сфере столкновения и коллизии возможны чаще всего, так как компетенция Союза С.С.Р. и союзных республик в области нормирования и регулирования объединенных отраслей управления далеко не может считаться разграниченной. Здесь являются до сих пор не решенными многие основные вопросы, имеющие кардинальное значение, как, например, вопрос о соотношении общесоюзных и республиканских норм в области внутренней торговли, труда, финансов, и пр. [1]). В виду этого представляется особенно важным упорядочить взаимоотношения по этой линии наркоматов Союза с Ц.И.К-ами и С.Н.К. союзных республик. Нормальный выход этим взаимоотношениям стремится дать ст. 59 Конституции С.С.С.Р. и ст. 8 Общего положения о наркоматах, уточняющая норму Конституции.

Таким образом законодательным фоном для деятельности Союза С.С.Р. по объединенным наркоматам является ст. 1 Конституции С.С.С.Р. По этим отраслям допускается параллельная и нормативная, и административная деятельность как Союза С.С.Р., так и союзных республик.

Как складываются на практике взаимоотношения наркоматов С.С.С.Р. с Ц.И.К-ами союзных республик и их Президиумами?

Распоряжения народных комиссариатов Союза С.С.Р. (не только объединенных, а вообще), согласно названным статьям, могут быть приостанавливаемы Ц.И.К-ом или Президиумом Ц.И.К-а союзной республики в следующих случаях—при явном несоответствии данного распоряжения: 1) Конституции Союза С.С.Р., 2) законодательству Союза С.С.Р. или 3) законодательству союзной республики [2]).

[1]) По вопросу о пределах компетенции Союза С.С.Р. и о разграничении ее с компетенцией союзных республик см. только что вышедшее в свет ценное исследование проф. С. А. Котляревского; по специальным же вопросам, касающимся гражданского и промышленного права — статьи А. В. Карасса и С. И. Раевича в кн. 4 (10) «Советского Права». 1924.

[2]) Ц.И.К-ам союзных республик, а также их Президиумам предоставлено право лишь приостановки наркоматских актов С.С.С.Р., но не их отмены. Это чрезвычайно важно отметить: здесь отсутствует высшая из указываемых нами категорий — право отмены союзного наркоматского акта. Поэтому неправ проф. Д. А. Магеровский (цит. соч., стр. 13), указывающий со ссылкой на ст. 8 Положения о наркоматах Союза С.С.Р. на возможность не только приостановки, но и отмены Ц.И.К-ом союзной республики постановлений наркомата С.С.С.Р.

Обратно, народным комиссариатам Союза С.С.Р. предоставлено право лишь опротестования, но не приостановки постановлений Ц.И.К-ов и Президиумов Ц.И.К-ов союзных республик, а также право опротестования постановления республиканских С.Н.К. и Экосо.

В этом нельзя не усмотреть не только равноправия, но даже определенного примата власти союзных республик, как членов Союза С.С.Р., над наркоматами Союза С.С.Р., являющимися лишь звеньями административной системы, органами, подчиненными Ц.И.К-у и С.Н.К. Союза С.С.Р.

Осуществляя право приостановки, Ц.И.К-и и Президиумы Ц.И.К-ов союзных республик обязаны немедленно сообщить о том Совету Народных Комиссаров Союза С.С.Р. или соответствующему народному комиссариату. Так как это право принадлежит Ц.И.К-ам союзных республик и Президиумам Ц.И.К-ов не только в отношении объединенных, но и в отношении общесоюзных наркоматов, то его нельзя не признать весьма важной гарантией суверенных прав и независимости союзных республик.

Однако приостановка не может являться нормальным способом осуществления органами союзной республики ее прав и является лишь тем решительным средством, к которому республики должны прибегать в крайнем случае, когда исчерпаны все другие способы воздействия. Обычным же и нормальным средством правовой защиты интересов союзной республики является право опротестования распоряжений наркомата Союза С.С.Р. в Президиум Ц.И.К-а Союза или в С.Н.К. (Ц.И.К. и Президиум Ц.И.К-а союзной республики опротестовывает его в Президиум Ц.И.К. Союза, а С.Н.К. союзной республики — в С.Н.К. Союза). Положение это с ясностью вытекает из статьи 35 Конституции Союза С.С.Р., возлагающей на Президиум Ц.И.К-а Союза разрешение вопросов о взаимоотношениях между . . . народными комиссариатами Союза, с одной стороны, и Ц.И.К-ами союзных республик и их Президиумами, с другой. В силу же п. «к» ст. 3 Положения о С.Н.К. Союза С.С.Р — точно так же «разногласия между народными комиссариатами Союза и Советами Народных Комиссаров союзных республик разрешаются С.Н.К. Союза»; в том же порядке может направляться и обратно протест народного комиссариата Союза против постановлений Ц.И.К-ов, их Президиумов и С.Н.К. союзных республик. Постановления же Экосо союзных республик обжалуются наркоматами Союза С.С.Р. в С.Т.О.

Таким образом, резюмируя сказанное, мы приходим к следующим выводам.

В отношениях наркоматов Союза С.С.Р. к органам союзных республик преобладает в одних случаях субординированная, в других случаях координированная функциональная связь.

Она выражается: а) в праве объединенного наркомата Союза С.С.Р. приостанавливать и отменять распоряжения одноименного объединенного наркомата союзных республик, который в свою очередь не лишен права опротестования распоряжений своего «директивного» наркомата как непосредственно по наркоматской линии, так и в С.Н.К. союзной республики; б) в праве объединенного (а также и общесоюзного) наркомата Союза С.С.Р. опротестовать постановление Ц.И.К-а или Президиума Ц.И.К. союзной республики в Президиум Ц.И.К. Союза С.С.Р., постановление С.Н.К. союзной республики — опротестовать в С.Н.К. Союза С.С.Р., а постановление Экосо союзной республики — в С.Т.О.

Обратно, Ц.И.К. союзной республики или его Президиум имеет право не только протеста в те же, указанные только что инстанции, но и право приостанавливать (но не отменять) распоряжения наркоматов Союза С.С.Р.

Переходим к взаимодействию наркоматов Союза С.С.Р. по союзной линии, т.-е. к характеристике системы связей их с верховными органами Союза С.С.Р. — Ц.И.К-ом и Президиумом Ц.И.К. Союза С.С.Р., а также с Совнаркомом Союза и С.Т.О.

Наркоматы Союза С.С.Р., возглавляя союзный административный аппарат и руководя соответствующими отраслями управления, сами в свою очередь являются органами подчиненного управления.

Основная проблема, встающая здесь перед нами, сводится к тому, какова юридическая сила актов, издаваемых наркоматами. Мы не будем здесь останавливаться на вопросе о юридической природе этих актов и в частности на вопросе о том, являются ли они законами [1]). Отметим лишь, что с точки зрения взаимодействия этих актов с актами вышестоящих органов — С.Н.К., С.Т.О. и Ц.И.К. С.С.С.Р. — нельзя установить никаких юридических дистинкций между отдельными категориями наркоматских актов. А между тем различие между нормативными, административными и юрисдикционными актами, признаваемое основным принципом классификации юридических актов,— в других отношениях остается и для наркоматских актов незыблемым. Анализируя статьи 7 и 8 Общего положения о наркоматах, являющиеся почти буквальным повторением ст.ст. 58 и 59 Конституции Союза С.С.Р., следует отметить, во-первых, что все акты нарко-

[1]) В таком освещении ставит проблему проф. К. А. Архипов в своей новейшей работе «Понятие закона» («Советское Право», 1924, № 2 (8), склонный все акты общего характера, все юридические правила, независимо от какого органа они исходят (а следовательно и нормативные акты наркоматов. *И. А.*), называть законами в советском государстве (стр. 71). Статья эта войдет отдельной главой подготовляемого к печати большого исследования проф. К. А. Архипова «Закон в советском государстве» (Гиз).

матов, независимо от их природы, называются «распоряжениями», во-вторых, в отношении этих актов признается две формы юридического их обессиления — право приостановки и право отмены. Беря соотношение актов наркомата с вышестоящими союзными органами (С.Н.К. и Ц.И.К. С.С.С.Р.), следует указать, что к актам наркоматов С.С.С.Р. применяются обе формы.

Конституция не разграничивает нормативных, административных и прочих актов, издаваемых наркоматами, но устанавливает, что вообще все «распоряжения отдельных народных комиссариатов Союза С.С.Р. могут быть отменяемы Президиумом Ц.И.К-а и С.Н.К. Союза» (ст. 58). Общее положение о наркоматах добавляет к этой статье, что распоряжения эти могут быть не только отменяемы, но и приостанавливаемы, указывая также на то, что приостановка или отмена может производиться также Ц.И.К-ом Союза, а не только его Президиумом, и что, далее, такое же право «приостанавливать распоряжения народных комиссариатов, с последующим докладом С.Н.К. С.С.С.Р.», принадлежит Председателю С.Н.К. С.С.С.Р. и его Заместителю (ст. 7 Общего положения). Между прочим нельзя не признать, что первая и вторая поправки являются излишними, так как понятие отмены включает в себя и понятие приостановки (как более значительное по объему право всегда содержит в себе и частицу его), далее не может быть признан лишенным какого-либо права Ц.И.К. Союза, если им пользуется Президиум Ц.И.К-а. Что же касается последней поправки, предоставляющей право приостановки Председателю С.Н.К. и Заместителю его, то она является вполне целесообразной.

Из изложенного можно сделать вывод, что все прочие органы Союза С.С.Р. (за исключением С.Т.О.) [1]) не пользуются правом

---

[1]) Вывод этот был бы вполне правильным, если бы здесь не возникало некоторых сомнений и оговорок в отношении С.Т.О. Имеет ли С.Т.О. лишь право опротестования постановлений наркоматов Союза С.С.Р. или же также пользуется правом их приостановки и даже отмены? В литературе сделана попытка обосновать наличие этих прав у С.Т.О. указаниями на п.п. «в» и «г» ст. 3 Положения о С.Т.О. от 21 августа 1923 г. (Проф. Д. А. Магеровский — цитир. статья, стр. 13.) Однако сделанный уважаемым мною автором вывод, кажется, мог бы быть более обоснован, и то в отношении не всех, а только руководимых С.Т.О., наркоматов, ссылкою не на приводимые им пункты, а на ст. 4 того же положения. В новейшей нашей литературе—специальной монографии проф. В. Н. Дурденевского «Совет Труда и Обороны» («Вопросы Сов. Хоз. и Упр.», 1924, № 6 — 7)—мы не нашли прямого указания по данному вопросу, однако из общей характеристики С.Т.О., являющегося «в административной деятельности все больше дублером С.Н.К» (стр. 58), мы склонны сделать вывод скорее в пользу того, что С.Т.О. право приостановки и отмены постановлений руководимых им наркоматов *принадлежит*. Между прочим отметим, что принятое В.У.Ц.И.К-ом украинское Общее положение о наркоматах признает за Укрэкосо право приостановки и отмены хозяйственных распоряжений наркоматов (ст. 7).

приостановки и могут лишь прибегать к опротестованию распоряжений наркоматов Союза в соответствующие органы, т.-е. С.Н.К. С.С.С.Р. или Президиум Ц.И.К-а Союза.

В указанных выше формах проявляется функциональная связь народных комиссариатов Союза с С.Н.К. и Президиумом Ц.И.К-а, связь в их деятельности. Но кроме этой связи, наркоматы Союза в организационном отношении также, как известно, подчинены Ц.И.К-у Союза С. С. Р., его Президиуму и С.Н.К. Союза С. С. Р. Подчинение это можно проследить в нескольких направлениях. Во-первых, народные комиссары Союза С.С.Р. избираются Ц.И.К-ом Союза С.С.Р., заместители их утверждаются Президиумом Ц.И.К-а, а члены коллегии народных комиссариатов назначаются Советом Народных Комиссаров Союза С.С.Р. Во-вторых, народные комиссары Союза С.С.Р., заместители их и члены коллегии ответственны и подотчетны перед Президиумом Ц.И.К-а С.С.С.Р. и С.Н.К. С.С.С.Р. Этим устанавливается прочная связь между союзной наркоматской системой и высшими органами Союза С.С.Р.

Необходимо коснуться также вопросов активного участия наркоматов Союза С.С.Р. в законодательной работе высших органов Союза. Здесь вырисовывается перед нами традиционная в западно-европейской конституционной науке проблема «законодательной инициативы». Можно ли говорить в советских условиях о законодательной, или нужно говорить только о функциональной инициативе? Большинство советских государствоведов, признающих своеобразие советского закона, считает более соответствующим природе нормативных процессов в С.С.С.Р. говорить о функциональной инициативе (Магеровский, Архипов). Как бы то ни было, народным комиссариатам принадлежит право «разработки в пределах своей компетенции по заданиям высших органов Союза, а равно и по собственной инициативе, проектов декретов и постановлений, внесения их в С.Н.К. С.С.С.Р. (или С.Т.О. по принадлежности)» (ст. 6 Общего положения о наркоматах).

Здесь различается деятельность «законоподготовительного» характера по заданиям высших органов от деятельности того же рода по собственной инициативе. Законодатель удачно избегнул употребления, связывающего теоретика, определенного выражения «законодательной», «функциональной», но несомненно, если признавать законами в формальном смысле лишь постановления Ц.И.К., С.Н.К. и С.Т.О. Союза С.С.Р., приходится, не дорожа определенным термином, все же склониться к разграничению «законоподготовительной» и «нормотворческой» в собственном смысле слова деятельности союзных наркоматов.

Разумеется, наркоматы Союза С.С.Р. могут входить с проектами в Ц.И.К., Президиум Ц.И.К., С.Н.К. и С.Т.О. Союза С.С.Р. только по предметам компетенции означенных органов, т.-е. в пределах компетенции Союза С.С.Р. По вопросам, отнесенным к ведомству необъединенных наркоматов «законоподготовительной» деятельностью в республиканском масштабе занимаются соответствующие наркоматы союзной республики. Союз С.С.Р., в лице своих органов, правами в этой сфере не пользуется. По тем же предметам, по коим должны издаваться постановления союзных республик, касающиеся объединенных наркоматов, правом вхождения в Ц.И.К., С.Н.К. и Экосо соответствующей союзной республики пользуется объединенный наркомат данной республики. Наркомат же Союза С.С.Р. никоим образом не может действовать в этой сфере непосредственно, будучи обязан проводить свои директивы и задания по разработке каких-либо актов через одноименный наркомат союзной республики.

Таким образом мы имеем совершенно ясное обособление и разделение друг от друга двух «законодательных сфер»—общесоюзной и союзно-республиканской.

Мы рассмотрели, как различные органы Союза С.С.Р. могут реагировать на акты наркоматов Союза. Для цельности впечатления и полноты нашей характеристики необходимо взглянуть и на обратное — как может союзный наркомат в свою очередь реагировать на постановления указанных органов.

Как реагирует народный комиссариат Союза на постановления отдельных вышестоящих союзных органов, затрагивающие в той или иной мере его интересы?

Здесь, прежде всего, отметим, что есть органы, постановления которых не подлежат вообще опротестованию со стороны наркоматов: Ц.И.К. Союза, его Президиум [1]), а следовательно и Союзный Совет, Совет Национальностей и их Президиумы и, разумеется, Съезд Советов Союза. В отношении всех прочих вышестоящих органов Конституция Союза С.С.Р. и развивающие ее акты—постановления 3-й сессии Ц.И.К-а Союза С.С.Р.—или прямо устанавливают путь для обжалования, или, косвенно, дают возможность в узуальном порядке установить этот путь. Так, например, постановления С.Н.К. Союза могут быть опротестованы наркоматами Союза в Президиум Ц.И.К., постановле-

[1]) В отношении Президиума Ц.И.К. это утверждение должно дополняться указанием, что опротестование постановлений Президиума в сессию Ц.И.К-а может производиться Президиумами Совета Национальностей и Союзного Совета, а также Центральными Исполнительными Комитетами союзных республик (ст. 53 «Положения о Ц.И.К. Союза С.С.Р.»).

ния С.Т.О. Союза — в С.Н.К. Союза [1]), постановления прочих наркоматов Союза, а равным образом постановления состоящей при С.Н.К. административно-финансовой Комиссии, — также в С.Н.К. Союза. В таком же порядке возможно также обжалование постановлений и прочих, состоящих при С.Н.К., комиссий и управлений: Главконцесскома, О.Г.П.У., Ц.С.У.; постановления же комиссий, состоящих при С.Т.О. Союза, Госплана С.С.С.Р. и Высшей Арбитражной Комиссии Союза С.С.Р., могут быть обжалованы в С.Т.О. С.С.С.Р. [2])

В случае, если какой-либо союзный наркомат недоволен решением другого союзного наркомата, то, разумеется, он может жаловаться, и ближайшей инстанцией, разбирающей спорный вопрос, является С.Н.К. С.С.С.Р. (см. п. «к» ст. 3 Положения о С.Н.К. С.С.С.Р.).

Право опротестования во всех случаях, перечисленных выше, принадлежит персонально народному комиссару, точно так же как и осуществление наркоматской «законодательной инициативы» (ст. 8 Положения о С.Т.О., ст. 8 Положения о С.Н.К. С.С.С.Р., ст. 50 Положения о Ц.И.К. С.С.С.Р., ст. 20 п. «д» и ст. 21 Общего положения о наркоматах Союза С.С.Р.). Этот чрезвычайно важный момент будет отмечен нами в дальнейшем изложении.

Таким образом мы видим, что действующая союзная административная система, устанавливая порядок взаимоотношений различных органов и создавая организационные и функциональные между ними связи, предусмотрела все случаи возможных между ними коллизий и конфликтов. Для этих случаев Конституция Союза С.С.Р. и развивающие ее акты дают определенный порядок их устранения и разрешения. Но этим Конституция не ограничивается. Она предуказывает путь не только для разрешения споров между комиссариатами и вышестоящими органами, но и путь для их активного сотрудничества, и намечает широкую возможность осуществления наркоматами Союза союзной законодательной инициативы и участия наркомов и их заместителей в С.Н.К., в Президиуме Ц.И.К-а Союза, С.Н.К. С.С.Р. и во всех тех высших хозяйственно-административных учреждениях, где это участие столь важно, если не сказать необходимо.

---

[1]) Право это принадлежит народным комиссарам,—как членам С.Т.О., так и не состоящим членами С.Т.О.; оно ограничено трехдневным сроком (ст. 8 Пол. о С.Т.О.).

[2]) К сожалению мы не могли использовать для наших выводов подготовлявшегося во время написания этой работы, а теперь принятого «Наказа С.Н.К. и С.Т.О.», разрешающего многие вопросы организационного характера и вопросы текущей практики.

ГЛАВА IV.

Общие черты в функциях и структуре наркоматов Союза С. С. Р.

Конституция С.С.С.Р. дала возможность внести некоторую градацию в проведение централизованного федерального управления в С.С.С.Р. Она вызвала к жизни две правовые формы организации наркоматов, по которым и конструировала административный аппарат Союза С.С.Р. Общее положение о наркоматах, пытаясь вынести за скобки типовые черты в организации наркоматов Союза, построило схематический аппарат комиссариатов в его основных элементах, уложив в эту схему все те черты, которые являются родовыми для обеих наркоматских групп (общесоюзных и объединенных наркоматов). Вместе с тем, вполне ясно сознавая, что нельзя уложить в одну схему характеристику структуры и функции всех наркоматов Союза, Общее положение о наркоматах намечает некоторую градацию в нарастании централизующих начал в наркоматах различных групп. Жизнь требовала, несомненно, более глубоко идущей градации, более гибких правовых форм, так как в установленную Конституцией типовую схему общесоюзных и объединенных наркоматов не умещались многие индивидуальные отличия структур и функциональных зависимостей, наблюдаемые на практике. Несомненно, однако, что п е р в ы й ш а г, сделанный Конституцией по пути разделения наркоматов по степени их централизованности, имел огромное принципиальное значение. Он показал, что Конституция не дорожит внешним единством юридического шаблона, и что она далека от стремления типизировать наркоматскую структуру в ущерб многогранным оттенкам, наблюдаемым в жизни. Динамичность советской системы, богатство переливов и гибридных форм сказались тут как нельзя более. Ведь система советских наркоматов в конечном счете отражает беспрерывные изменения и переходы количеств в качества, происходящие

в советской конституционной практике и жизни. Нередко на протяжении полугодия в жизни советского наркомата можно наблюдать резкие повороты от одного этапа к совершенно обратному. Достаточно вспомнить историю Наркомпрода, от чрезмерной гипертрофии в годы военного коммунизма пришедшего к полному умиранию, историю Наркомфина, проделавшего обратную эволюцию, наконец историю непрерывных трансформаций В.С.Н.Х., или метаморфозу с функциями Р.К.И., чтобы понять, что указанная выше мысль не является отражением случайно подмеченного явления, а органически порождена процессом советского строительства.

Изучение отдельных линий в развитии и смене начал коллегиальности и единоличия, централизации и децентрализации и пр. по различным наркоматам — благодарная задача специальных исследований.

Жизнь и практика проводит градацию гораздо дальше, чем она намечается в Конституции и постановлениях III сессии Ц.И.К-а I созыва. Если в Общем положении о наркоматах уже ясно чувствуются организационные различия между общесоюзными и объединенными наркоматами, то в отдельных положениях о каждом наркомате эти различия обнаруживаются уже в пределах каждой из этих групп. Одни общесоюзные наркоматы оказываются более централизованными, другие—менее. Среди объединенных наркоматов точно так же замечается некоторая градация в сторону приближения их либо к наркоматам общесоюзной группы, либо к необъединенным наркоматам. Таким образом, уже положение о каждом наркомате предрешает существование в нем довольно значительных отклонений от общей типовой схемы структуры и функции. Эти отклонения дают о себе знать в еще большей степени, если мы от рассмотрения законодательных актов обращаемся к самой жизни и пытаемся наблюдать за развитием деятельности наркомата так, как она проявляется на практике.

По этой причине недостаточно для суждения о степени преобладания тех или других начал в организации наркомата — ограничиваться лишь привлечением к делу одного законодательного догматического материала, и напротив,—совершенно необходимо оперировать при рассмотрении этого вопроса всей суммой тех данных, которые представляет работа коллегии наркомата и его управлений и отделов, отражающаяся во всевозможных протоколах, отчетах, докладах и прочих материалах. Вместе с тем необходимость изучения всех этих материалов,—и не только за какой-нибудь небольшой период, а за все время существования наркоматов С.С.С.Р. и их предшественников наркоматов Р.С.Ф.С.Р.,—заставляет признать с совершенной бесспорностью, что полное и всестороннее освещение проблемы в одной работе

непосильно для одного исследователя и требует длительного и основательного изучения отдельных наркоматских материалов, на основании которых и могут быть построены научные выводы о тех тенденциях, по коим определяется развитие каждого наркомата.

Если указанную работу сейчас было бы производить и трудно, и преждевременно, то чрезвычайно важно дать общий обзор развития отдельных наркоматов в его важнейших моментах, не ограничиваясь периодом после образования Союза С.С.Р., а касаясь также и некоторых моментов в организации наркоматов Р.С.Ф.С.Р. — исторических предшественников современных союзных наркоматов.

Обращаясь к рассмотрению внутренней организации наркоматов С.С.С.Р., следует разобрать сперва их родовые черты, общие всем десяти союзным наркоматам, а вслед затем уже перейти к видовым отличиям, характеризующим каждую в отдельности группу общесоюзных и объединенных наркоматов.

Общее положение о наркоматах — продукт работы III сессии Ц.И.К-а С.С.С.Р.—выявляет в нормах как те, так и другие черты. Такому методу изложения конституционного материала в Общем положении о наркоматах нельзя отказать в правильности.

Общими — «родовыми» — чертами наркоматской системы не только Союза С.С.Р., но вероятно и всех национально-советских воплощений этой системы в отдельных советских республиках, являются в первую голову моменты, связанные с фигурой *народного комиссара и его заместителя*. Весьма общими по содержанию далее являются статьи, касающиеся прежде всего функции наркоматов, далее—правового положения *членов коллегии* и *коллегии в целом*, центрального аппарата наркомата в виде его *управлений, отделов и подотделов* и всевозможных советов, комитетов и прочих органов с техническими или консультационными функциями, наконец *периферического аппарата наркоматов* Союза С.С.Р., который имеется лишь у общесоюзных наркоматов и отсутствует у объединенных наркоматов, где ему соответствует аппарат одноименных наркоматов союзных республик.

Наркоматы Союза С.С.Р., так же как и стоящие над ним общесоюзные органы власти, выполняют в своей деятельности ряд функций и операций. Но самой основной и преобладающей среди этих функций является функция административная [1]).

[1]) Мы понимаем здесь административную функцию не только в исключительном формально-юридическом смысле, т.-е. как функцию, «с помощью которой государство совершает юридические акты, т.-е. выражает волю

Осуществляя ее, наркомат Союза сталкивается неизбежно с теми высшими органами власти Союза С.С.Р., которые, как выше показано, также осуществляют, в известной мере, эту функцию. Это прежде всего—Президиум Ц.И.К-а Союза, С.Н.К. и С.Т.О. Союза.

Таким образом на наркоматы Союза возлагается осуществление административной функции, содержание которой складывается из общего руководства деятельностью всех подведомственных наркоматам учреждений, надзора за ними в области исполнения закона и распоряжений высших органов Союза С.С.Р., принятия в установленном порядке надлежащих мер к немедленному устранению неправильных действий (п. «а» ст. 6 того же положения). Таким образом наркомат Союза принимает ряд мероприятий административного характера в формах административного акта (распоряжения, приказа, и т. п.) для выполнения отдельных своих задач и для устранения в установленном порядке неправильностей.

Далее, кроме административной функции, наркоматы Союза выполняют также и функции *нормативные* (издание, в пределах своей компетенции, постановлений, инструкций, циркуляров) и *юрисдикционные* (разрешение жалоб, приносимых на действия и распоряжения подведомственных им учреждений и лиц).

Наконец наркоматы занимаются и чисто *техническими* операциями [1]), как, например: разработкой смет и штатов народного комиссариата, согласованием основ организации одноименных наркоматов и их местных органов, разработкой планов хозяйственной деятельности подведомственных им органов союзных республик, заведыванием общесоюзными фондами, т.-е. административными операциями, заключающимися в учете, планировании, координировании и контроле деятельности подчиненных органов.

с тем, чтобы вызвать какое-либо положение субъективного права» (Дюги.—«Констит. Право». М. 1908, русск. пер., стр. 247), но и в широком социальном значении ее. Ближе к последнему понимание Файоля (две работы его переведены на русский язык). Содержание административной функции по Файолю охватывает «выработку общей программы работы предприятия, подбора его рабочего состава, координирование усилий, гармонизацию действий» («Общее и промышленное управление» — изд. Ц.И.Т-а, М., 1923, стр. 11). Более детально рассматривает содержание понятия «администрирования» Файоль в докладе на Брюссельском конгрессе административных знаний («Учение об управлении», русский пер. с вступ. очерком Ю. О. Любовича. Рязань, 1924, стр. 56 — 57). Наконец ценное в научном отношении понимание административной функции встречаем в новейшей работе проф. Д. А. Магеровского «Государственная власть и государственный аппарат», М., 1924, стр. 130.

[1]) «Госуправление лишь в незначительной своей части слагается из юридических актов. В остальном же это—чисто техническая работа, в которой юридическими конструкциями делу не поможешь». Проф. А. И. Елистратов. «Административное право и административная техника». «Вопросы организации и управления», № 5, 1923, стр. 15.

Наиболее интересным для нас вопросом является здесь вопрос о нормативной компетенции наркоматов Союза С.С.Р. Прежде всего, характерно определение в одних и тех же выражениях основных функций наркоматов Союза Общим положением о наркоматах. С одной стороны, функции эти выражаются в проведении в жизнь постановлений Съездов Советов, Центрального Исполнительного Комитета, его Президиума, Совета Народных Комиссаров и Совета Труда и Обороны Союза С.С.Р., относящихся к предметам их ведения. С другой стороны, в компетенцию наркоматов включается разработка в пределах их компетенции,—по заданиям высших органов Союза С.С.Р. и по собственной инициативе,—проектов, декретов и постановлений, а также издание, в пределах своей компетенции, постановлений, распоряжений и инструкций, циркуляров, приказов и т. п. (ст. 4-я и п. «б» и «в» ст. 6-й Общ. пол. о наркоматах). Этим обнимается нормативная компетенция наркоматов Союза, заключающаяся в подготовке законопроектов,—в законоподготовительной функции и в издании, в пределах своей компетенции, самостоятельных актов, т.-е. в нормотворческой функции.

Довольно ясные пределы нормотворчества союзных наркоматов очерчены в статьях 4-й и в п. «в» ст. 6-й много раз цитированного Положения. Статья 4-я фиксирует нормативные функции наркоматов, выражающиеся в инструкционной деятельности по проведению в жизнь законодательных актов, а статья 6-я пункт «в» расширяет право издания норм вплоть до установленных Положением о каждом наркомате пределов его специальной компетенции.

Формы актов, предусматриваемые здесь, довольно многообразны. Они могут быть постановлениями, распоряжениями и инструкциями, циркулярами, приказами и т. п.

Наркомат, пользуясь предоставленной ему функцией нормирования, на практике специализирует каждую форму своих актов в зависимости от реальных потребностей управления и в соответствии с природой этих форм. Так в большинстве случаев циркуляры, инструкции и постановления выражают общие правила, т.-е. нормы общего характера, имеющие применение к целым разрядам лиц, тогда как приказы и распоряжения адресованы большей частью к отдельным лицам или учреждениям и представляют собой не что иное, как административные акты.

В особую группу должны быть выделены функции, образующие юрисдикционную компетенцию наркоматов Союза, а именно: разрешение жалоб, приносимых на действия и распоряжения подведомственных им учреждений и лиц; направление указанных жалоб по принадлежности, если они касаются

предметов, выходящих за пределы компетенции народного комиссариата [1]).

Эти элементы правовой компетенции наркоматов, как госорганов, должны быть дополнены еще его общей хозяйственной правоспособностью по нормам, предусмотренным Гражданским Кодексом. В последнем смысле, наркомат осуществляет разнообразные хозяйственные операции и распоряжается вверенным ему имуществом.

Помимо указанных юридических моментов, в компетенции отдельных наркоматов Союза содержится целый ряд моментов технических, представляющих не менее важное в деятельности наркоматов значение. Сюда относятся разнообразные административно-технические операции учета, планирования, инспектирования и контроля, которые наркоматы совершают в процессе своей повседневной деятельности. Изучение этих операций представляет интерес с точки зрения не только администратора, практика, но и юриста, так как эти операции являются, в большинстве случаев, подготовкой или исполнением перечисленных юридических актов. Таковы, например, многочисленные сметные, бухгалтерские, делопроизводственные операции, переписи, анкеты, выработка планов, консультационная и экспертная деятельность, издательские функции, складские операции, и пр., встречаемые в деятельности каждого ведомства и непосредственно не укладывающиеся в рамки отдельных правовых актов. На содержание этой деятельности и на формах ее можно не останавливаться, так как достаточно обратиться к любому ведомственному журналу, чтобы увидеть ее во всей широте.

Далее мы переходим к рассмотрению роли, которую выполняет в наркомате народный комиссар, и складывающихся в практике наркомата взаимоотношений между народным комиссаром и коллегией наркомата. Мы должны предупредить, что в отношении этих институтов выводы, основанные

---

[1]) Сюда же относятся дисциплинарные права народных комиссаров, осуществляемые ими в широкой мере на практике, в отношении подчиненного служебного персонала. Однако эта столь важная группа полномочий,—несомненно принадлежащих наркому, его заместителю, и в отдельных случаях членам коллегии, — совершенно не упомянута в Общем положении о наркоматах и лишь в порядке толкования приходится устанавливать их наличие (см. ст. 4 постановления II сессии В.Ц.И.К. X созыва о дисциплинарных судах,—С. У. ст. 581—1923 г. и ст. 2 декрета В.Ц.И.К. от 27 января 1921 г. о дисциплинарных взысканиях,—С. У. ст. 58—1921 г.). Приведенные акты устанавливают дисциплинарные права народных комиссаров и членов коллегии (последних—с обязанностью доведения до сведения наркома) как в форме наложения взыскания, так и в форме направления дела на рассмотрение в Главный дисципл. суд. Однако эти акты не приобретают союзного значения, и вопрос о дисциплинарных правах в отношении наркоматов Союза С. С. Р. в законодательстве до сих пор не решен.

на анализе недолговременного существования союзных наркоматов, часть которых (объединенные наркоматы) только сейчас переживают «муки родов», отделяясь от одноименных наркоматов Р.С.Ф.С.Р. [1]), нельзя считать окончательными выводами, и что они имеют в значительной мере приблизительный и ориентировочный характер.

Статьи конституции Союза С.С.Р. чрезвычайно мало определяют права народного комиссара и коллегии. Мы имеем всего лишь три статьи (55, 56 и 57), относящиеся к правовому положению народного комиссара в Союзе С.С.Р., из которых мы узнаем лишь, что народные комиссары стоят во главе народных комиссариатов Союза С.С.Р., являясь вместе с тем членами Совета Народных Комиссаров, что при каждом народном комиссаре под его председательством образуется коллегия и, наконец, узнаем о праве народного комиссара по всем вопросам, подлежащим ведению соответствующего комиссариата, принимать единолично решения, доводя о них до сведения коллегии. О коллегии наркомата упомянутые статьи конституции сообщают, что члены коллегии назначаются Советом Народных Комиссаров Союза С.С.Р., что в случае несогласия с тем или иным решением народного комиссара отдельные члены коллегии или вся коллегия в целом, не приостанавливая исполнения решения, могут обжаловать его в Совет Народных Комиссаров Союза С.С.Р.

Наконец, ст. 60 Конституции С.С.С.Р. предусматривает ответственность народных комиссаров Союза С.С.Р. перед С.Н.К., Ц.И.К-ом Союза С.С.Р. и его Президиумом [2]).

Общее положение о наркоматах в главах IV, V и VI, трактующих о народных комиссарах, их заместителях и коллегиях, развивает приведенные выше тексты Конституции в следующих отношениях. Во-первых, уточняются п р а в а народного комиссара, во-вторых, регламентируется правовое положение заместителей народного комиссара, и, в-третьих, устанавливается по некоторым вопросам е д и н о л и ч н а я компетенция народного комиссара, в пределах которой он в праве осуществлять совершенно самостоятельно от коллегии управление наркоматом.

Общее положение о наркоматах оставляет без какого бы то ни было детального развития или уточнения конституционные тексты, касающиеся порядка назначения членов коллегии, права

---

[1]) Глава эта подготовлена в мае 1924 г.

[2]) Ст. 18 «Полож. о наркоматах У. С. С. Р.» уточняет пределы ответственности наркомов следующим образом: «Наркомы ответственны перед В.У.Ц.И.К-ом, его Президиумом и С. Н. К. У. С. С. Р. как за общий ход управления, так и за личную свою деятельность и деятельность подведомственных им органов».

обжалования последними решения народного комиссара, наконец порядка ответственности народных комиссаров Союза С.С.Р.

Итак, в чем характерные особенности правового положения народных комиссаров Союза С.С.Р., их заместителей и коллегии народных комиссариатов по действующему союзному праву и отличие от аналогичных институтов и форм наркоматской организации, существующих в отдельных советских республиках? Надо сказать, что здесь больше сходства, чем различия, и, характеризуя современную систему взаимоотношений между народным комиссаром и коллегией в Союзе С.С.Р., мы тем самым без особого риска можем обобщить наши выводы и на те национально-советские воплощения наркоматской системы, которые мы имеем в отдельных союзных республиках [1]).

Народный комиссар в советской административной организации не есть министр в привычном буржуазно-конституционном смысле этого слова, так как он не только член «кабинета» и политический глава своего ведомства, но непосредственный и действительный руководитель наркомата в его живой и повседневной работе. Политический оттенок должности министра, несколько парламентарный характер его роли в зарубежных странах уступает в советской системе место совершенно иным, чисто деловым и практическим моментам. Народный комиссар есть нераздельная часть советского административного механизма в его работе. Возглавляя наркомат, он вместе с тем ставит своей основной задачей освещение перед Совнаркомом,—таким же деловым аппаратом, каким является и наркомат,—стоящих перед последним задач. С другой стороны, как член Совнаркома и С.Т.О., народный комиссар поддерживает своим личным авторитетом постоянную связь между решениями этих высших органов и постановлениями наркомата, которыми проводятся в жизнь эти решения. Особенно важно для практического осуществления такой роли персонально принадлежащее наркому право опротестовывать в Президиум Ц.И.К-а Союза постановления

[1]) В отношении Р. С. Ф. С. Р., как отмечает проф. М. А. Рейснер «устройство как наркоматов, так и подчиненных им отделов ни в чем не выходит из общепринятых рамок организации административных мест и управлений» («Государства буржуазии и Р. С. Ф. С. Р.», М., 1923, стр. 414). Как показано ниже, в организации наркоматов отнюдь нельзя видеть полнейшего совпадения с «общепринятыми» (в буржуазных странах? *И. А.*) рамками административной организации. Напротив, система взаимоотношений так называемого «двойного подчинения» является вполне оригинальной особенностью советского строя, не подводимой ни под какие аналогии. Сам проф. М. А. Рейснер ограничивает свое утверждение на той же странице указанием на «единственное отличие системы активной администрации Советов от обычной бюрократической иерархии» — порядок избрания, а не назначения заведующих отделами исполкомов. К сожалению проф. М. А. Рейснер отводит в своем интересном исследовании чрезвычайно мало места наркоматам.

С.Н.К. Союза С.С.Р. и в С.Н.К. Союза — постановления С.Т.О., а также право осуществлять от имени наркомата законодательную инициативу, входя с представлениями и законопроектами в перечисленные высшие органы Союза С.С.Р.

Конституционные тексты и тексты общего положения о наркоматах стремятся сделать союзного народного комиссара полновластным и единоличным распорядителем судеб наркомата, проводя, таким образом, в союзной наркоматской организации принципы строгого единоличия. Практика и жизнь несколько отстают от норм в отношении такого строгого проведения единоличного принципа в организации и деятельности наркоматов. Еще раньше, до образования Союза, в наркоматах Союза существовали другие центры наркоматского управления, к которым перешло фактически большинство функций народного комиссара. Центрами этими были заместители народного комиссара и члены коллегии. Между ними в реальной действительности распределяется вся компетенция, за исключением некоторых функций, имеющих чисто персональный характер, отведенная Конституцией и Общим положением о наркоматах наркому. Члены коллегии и заместители народного комиссара являются ближайшими помощниками народного комиссара, разгружающими его от той огромной практической и повседневной работы по управлению наркоматом, с которой он фактически без них лишен был бы возможности справиться. Происходит как бы иногда молчаливая передача функций наркома членам коллегии, в силу которой последние осуществляют эти функции совершенно самостоятельно, хотя и по каждому их решению нарком может принять другое решение, отменяющее или изменяющее резолюцию члена коллегии. Вследствие этого процесса расширения компетенции членов коллегии и усиления их роли в наркомате, последний превращается не в бюрократическое и строго единоличное учреждение, каким его пытаются обрисовать новейшие конституционные тексты, а в мощный советский трудовой коллектив, ведущий практическую и деловую работу на основе разделения труда и лишь возглавляемый народным комиссаром. В связи с этими наркомы утрачивают с течением времени унаследованные ими от буржуазно-министерской системы бюрократические черты.

Но если фактически нарком и распределяет между своими заместителями и членами коллегии подлежащую ведению каждого работу, то юридически за ним, как мы видим по действующим союзным актам, сохраняется право единоличного решения по важнейшим вопросам, образующим в своей совокупности как бы исключительную компетенцию народного комиссара. Вопросы эти перечислены в ст. 20 Общего положения о наркоматах. Среди этих полномочий находятся: назначение,

перемещение и увольнение, в соответствии с существующими положениями, личного состава народного комиссариата, определение круга дел, подлежащих ведению его заместителя и членов коллегии, надзор за деятельностью подчиненных наркомату установлений и лиц, распоряжение кредитами наркомата Союза С.С.Р. и утверждение проектов смет с соблюдением установленных правил, наконец упомянутые выше права опротестования и законодательной инициативы.

Из перечисления этих пунктов можно, однако, видеть, что вряд ли народный комиссар сможет в этих пределах удержать за собой эту исключительную компетенцию. Уже сейчас наблюдаются довольно значительные отступления от предусмотренного ст. 20-й перечня. Так, например, сосредоточение функций назначения, перемещения и увольнения личного состава народного комиссариата целиком в руках наркома, не исключая и назначения неответственного служебного персонала, было бы мало жизненно и нецелесообразно, и естественно, что практика почти совсем разгрузила наркома от этой функции, и не только наркома, но подчас и членов коллегии, возложив назначение и увольнение неответственного служебного персонала на начальников управлений.

Точно так же и надзор за деятельностью подчиненных народному комиссариату установлений и лиц было бы крайне нецелесообразно сосредоточить исключительно в ведении наркома. С этой ролью вообще было бы непосильно справиться одному человеку, и совершенно понятно, что практика и здесь дает «разгрузку» наркома от указанной функции, с передачей ее ближайшим помощникам народного комиссара по управлению наркоматом — членам коллегии—и даже децентрализуя эту функцию по управлениям. Конечно, высший надзор и окончательное слово в этих вопросах принадлежит народному комиссару, которому соответствующие должностные лица докладывают по отдельным наиболее важным делам. Но огромное большинство дел, составляющих повседневную и нормальную контрольно-инспекционную работу, ведут начальники соответствующих управлений и члены коллегии.

Лишь последние из перечисленных выше единоличных функций наркома: право опротестования и право вхождения с законопроектами в высшие органы Союза С.С.Р. — обнаруживают действительную тенденцию к сохранению в исключительной компетенции наркома. Здесь признание за ним некоторой монополии в осуществлении от имени наркомата права опротестования и права законодательной инициативы является вполне понятным и вытекает из того, что народные комиссары состоят членами Совнаркома и С.Т.О. и представительствуют в них от имени наркомата. Этим обеспечивается единство наркоматского орга-

низма перед внешним миром и в частности перед законодательными учреждениями [1]).

Уяснив объем принадлежащих наркому по Конституции прав и функций, им осуществляемых на практике в союзной административной системе, можно перейти к характеристике взаимоотношений его с коллегией наркомата.

Коллегия наркомата по союзному действующему праву является совещательным органом, функционирующим при народном комиссаре и для рассмотрения стоящих в порядке работы наркомата дел. По одним вопросам, забронированным в виде исключительной компетенции наркома, коллегия лишь «принимает к сведению принятые наркомом решения» и имеет право в случае несогласия с ним обжаловать это решение в Совет Народных Комиссаров [2]), не приостанавливая, однако, исполнения. По другим же вопросам, коллегия принимает решения, представляя их на утверждение народного комиссара. По отдельным вопросам, в пределах того круга дел, какие подлежат ведению каждого из членов коллегии и заместителей наркома, последние принимают решения самостоятельно, при чем эти решения не нуждаются в каком-либо особом утверждении наркома. Такая практика хотя и не указана положением о наркоматах, но установилась в узуальном порядке почти во всех наркоматах.

Таким образом, коллегия в целом облечена функциями совещательного органа при наркоме. Это положение совещательного органа закреплено за коллегией ст. 57 Конституции Союза С.С.Р., обязывающей народного комиссара во всех случаях, даже когда им принимаются единолично решения, доводить о них до сведения коллегии. Но вместе с тем коллегия должна знать обо всех решениях, принимаемых народным комиссаром. Она облечена правом обжалования в С.Н.К. тех решений, которые будут признаны ею неправильными, и этим самым ставится в положение весьма важного в жизни наркомата контролирующего и подготовляющего решения наркома органа, значение которого, таким образом, не исчерпывается лишь совещательными функциями, а гораздо больше.

Весьма важным штрихом, дополняющим приведенную характеристику роли коллегии, является ее непосредственная организационная связь с С.Н.К.

---

[1]) В последнее время впрочем наблюдаются случаи осуществления законодательной инициативы заместителями от имени наркомов.

[2]) В прениях по моему докладу в Ассоциации Научно-Исследовательских Институтов было основательно указано, что на практике этим правом обжалования в С.Н.К. члены коллегии вообще не пользуются, так как опротестование обычно идет в ином порядке.

Члены коллегии наркоматов, как известно, назначаются и отзываются С.Н.К. Перед последним члены коллегии ответственны за свою деятельность. Именно то обстоятельство, что они назначены С.Н.К. и ответственны перед С.Н.К., а не перед наркомом, усиливает и укрепляет их правовое положение в наркомате, создает в лице их некоторый противовес единоличной власти наркома.

Наконец, несколько слов следует сказать о заместителях. Заместители народных комиссаров являются, как упомянуто выше, ближайшими помощниками народного комиссара по управлению народным комиссариатом — так характеризует их роль Общее положение о наркоматах. В этом — первом — смысле роль заместителей весьма близка к институту бывших товарищей министра или английских подсекретарей. Это — обычная, в присутствии наркома, роль заместителя.

Совершенно преобразуется положение заместителя в случае отъезда или болезни народного комиссара. Здесь он становится действительно замещающим место народного комиссара и участвует вместо него в заседаниях Совета Народных Комиссаров с правом решающего голоса, тогда как в присутствии наркома ему принадлежит лишь право совещательного голоса.

Во внутренней жизни наркомата заместитель в отсутствии наркома приступает к выполнению всех его обязанностей, в том числе и отнесенных к единоличной компетенции наркома.

Народный комиссар, заместитель и коллегия наркомата образуют как бы его административную верхушку; в своем общем руководстве и управлении народным комиссариатом они ближайшим образом опираются на подведомственный им и непосредственно подчиненный центральный наркоматский аппарат. Его образуют — управления, отделы, подотделы и различные другие подразделения, обычно встречаемые в большинстве советских наркоматов. Общее положение о наркоматах не упоминает совершенно об этих внутренних подразделениях наркоматской структуры, так как оно содержит в себе лишь общие и типовые моменты этой структуры и не предусматривает всего того, что составляет индивидуальное своеобразие каждого отдельного наркомата. Так как в организации центрального аппарата отдельных наркоматов Союза С.С.Р. наблюдается гораздо больше различия, чем сходства, то причины умолчания об этой стороне организации наркоматов в Общем положении становятся понятными. Однако, нельзя сказать, чтобы в этой организации совершенно отсутствовали общие типические для всех наркоматов черты.

К числу черт, встречающихся в организации всех наркоматов и могущих быть признанными за типичные, следует

отнести наблюдающееся в наркоматской структуре обособление общих, функциональных и оперативных аппаратов. Под общими мы понимаем те отделы и управления, которые обслуживают нужды данного наркомата, создавая общие предпосылки для работы прочих отделов. Таковы повсюду имеющиеся управления делами, административно-хозяйственные отделы, административно-финансовые управления (А.Х.О., А.Ф.У., Финсчет) и другие аппараты внутреннего хозяйственного обслуживания.

Функциональными следует считать отделы или управления, имеющие характер внутреннего обслуживания данного наркомата, но выросшие в квалифицированные и технически специализированные единицы. Таковы всевозможные орготделы и оргчасти, инструкторские, информационные, статистические и редакционно-издательские отделы наркоматов, консультационные бюро, научно-технические советы и пр. Эти органы, являясь аппаратом внутреннего обслуживания, вместе с тем выполняют технически специализированную функцию, требующую и подготовки, и квалификации. В этом отличие их от общих отделов.

Наконец оперативные аппараты, опираясь на работу функциональных отделов и при помощи тех хозяйственных и материальных возможностей, которые обеспечены для их деятельности общими отделами (канцелярские принадлежности, переписка, делопроизводство и пр.), осуществляют непосредственно задачи наркомата или учреждения, входящие в его компетенцию. Оперативными являются: в Н.К.И.Д. — политические отделы, ведущие дипломатическую работу, в Н.К.В.Т. — управление регулирования, управление торговыми предприятиями, выполняющие задачи регулирования (оперативная задача Н.К.В.Т.), а также Госторг, выполняющий коммерческие операции, Цугпром — в В.С.Н.Х., оперативное управление — в Н.К.Р.К.И. и др.

Это разграничение общих, функциональных и оперативных отделов в центральном аппарате наркоматов Союза С.С.Р. представляется вполне типическим.

Вслед за указанным разграничением мы не можем обойти молчанием весьма характерное любопытное явление в современной жизни почти всех наркоматов, стоящее в связи с общим уклоном к социалистической организации народного хозяйства; мы говорим об обособлении в наркоматах особых плановых функций в различного рода плановых комиссиях. Таковы Внешторгплан, Трансплан, Внуторгплан, Связьплан, Промплан и др., функционально связанные с Госпланом, а организационно — с соответствующим наркоматом. Эти плановые органы стоят на рубеже от функциональных к оперативным отделам. Они вносят в деятельность тех и других социалистическое плановое начало. Не будем здесь останавливаться на

спорных вопросах о целесообразности такого «ведомственного» (в противоположность общегосударственному) планирования.

Далее, должно быть отмечено то общее, что имеется в построении руководящих работой центрального аппарата органов наркоматов, управлений и отделов. В этом построении связей между заведующими отделами и начальниками управлений, во взаимоотношениях между начальниками управлений и членами коллегий — не трудно заметить сходство и аналогии между различными наркоматами. Обычно взаимоотношения перечисленных должностных лиц строятся по типу иерархического подчинения-связи, при чем в отношении начальников управлений почти всюду отмечается бо́льшая д е ц е н т р а л и з а ц и я власти в наркомате, нежели в отношении заведующих отделами. Это позволяет рассматривать в некоторых наркоматах управления как своеобразные «наркоматы в наркомате», при чем в тех отраслях федерального управления Союза С.С.Р., где наркоматская организация представляется наиболее разветвленной, можно заметить ослабление связей управления с наркоматской верхушкой и всем остальным наркоматским организмом настолько значительное, что можно было бы говорить о настоящем «отрыве» управления от наркомата. Другими словами, отдельные управления обнаруживают тенденцию к довольно значительной а в т о н о м и з а ц и и в составе наркомата, которая обусловливается разнообразными факторами,—обычно очень специальным уклоном задач и функций данного управления (валютное управление Н.К.Ф., морское ведомство в Н.К. Военморе, радио-телеграфное в Н.К.П. и Т., управление по улучшению госаппарата Н.К. Р.К.И., и др.). Черты такой автономизации можно наблюдать не только в наркоматах Союза, но и в наркоматах отдельных союзных республик. Достаточно указать, как яркий пример, главное управление коммунального хозяйства при Н.К.В.Д.

Много сходства далее наблюдается между наркоматами в постановке их делопроизводственных, финсчетных, хозяйственных и транспортно-складских аппаратов. Эти аппараты, являясь аппаратами внутреннего обслуживания, строятся по более или менее единообразной системе, которая диктуется интересами экономии и упрощения госаппарата. Целый ряд организационных деталей административного механизма наркоматов вследствие этого представляет собою много типичного, что может быть взято за скобки.

В отношении построения местного периферического аппарата между наркоматами С.С.С.Р. также наблюдается некоторое, хотя и менее значительное, сходство. Здесь следует, прежде всего, отличать наркоматы Союза или имеющие экстерриториальную местную организацию (Н.К.И.Д., Н.К.Внешторг) или аппарат

которых на местах не совпадает с общим административным губернским делением (Н.К.П.С. и Н.К.П. и Т.), имеющие вообще свою самостоятельную систему районирования местных органов. Н.К.П.С. — правления округов и соответствующие им окружные управления железных дорог, управления морскими торговыми портами, окружные управления шоссейных и грунтовых дорог и пр., Н.К.П. и Т. — окружные управления и районные конторы связи. Далее, выделяются в особую группу органы военного управления, имеющие также отличную от иных ведомств систему районирования по округам, не всегда совпадающую с общим губернским административным делением. Такие наркоматы, как, например, Н.К.Внешторг и Н.К.Внуторг, своими местными органами далеко не покрывают всей страны и создают свои органы в некоторых пунктах, представляющих известное значение для этих наркоматов. Наконец в последнюю группу должны быть включены наркоматы, имеющие местный аппарат в своих административных делениях, совпадающий с общегубернской системой. Таковы — Н.К.Труд, Н.К.Р.К.И., Н.К.Ф. и В.С.Н.Х., —как видно из приведенного перечня, почти все объединенные наркоматы, к которым должен присоединиться и вновь созданный Н.К.Внуторг. Но здесь, как мы уже выше отметили, следует помнить, что эти местные органы — губернские аппараты подлежащих наркоматов — находятся не в непосредственном подчинении объединенных наркоматов Союза, а в ведении одноименных с ними наркоматов союзных республик. Вследствие этого функции объединенных наркоматов Союза С.С.Р. ограничиваются лишь дачей директив, а организация соответствующих объединенных отраслей управления в каждой союзной республике получает децентрализованный характер, лишь с согласованием «основ» такой организации с подлежащим наркоматом Союза.

К такой же децентрализации *по союзным республикам* стремятся и почти все общесоюзные наркоматы. В виду их общегосударственного значения они не нуждаются в таком приспособлении к губернскому делению, и достаточной является увязка их системы районирования местных и экстерриториальных органов с политической системой Союза С.С.Р., т.-е. с разделением территории Союза в политическом отношении на четыре (теперь шесть) союзные республики. В этом смысле создание института «уполномоченных общесоюзных наркоматов» при С.Н.К. союзных республик вполне удачно разрешает эту задачу. В отношении Наркомпочтеля С.С.С.Р. такой пересмотр существующей сети учреждений предрешен: его поручено протокольным постановлением III сессии Ц.И.К-а Союза произвести таким образом, чтобы в каждой из столиц союзных советских республик находился свой центральный почтово-телеграфный

узел для обслуживания соответствующей союзной республики.

Постоянная функциональная связь между объединенными наркоматами Союза и одноименными с ними наркоматами союзных республик дополняется различными формами координирования их работы, среди которых заслуживает особого упоминания распространившаяся за последнее время практика периодического созыва всесоюзных съездов и совещаний работников данного ведомства при объединенном наркомате Союза. Такие совещания, имевшие место при Н.К.Ф., В.С.Н.Х., Н.К. Труде, приобретают либо формы совещания народных комиссаров объединенных наркоматов Союза и союзных республик, или более широких конференций ответственных работников, заведующих губернскими отделами, Н.К.Финов автономных и союзных республик, и пр. Первый тип совещания имел место в Н.К.Труде, второй тип—в Н.К.Ф. и В.С.Н.Х. Развитие ведомственных съездов затрагивает и такие общесоюзные наркоматы, как Н.К.В.Т., Н.К.П.С. По первому мы имеем всесоюзные совещания уполномоченных Н.К.В.Т., по Н.К.П.С. также съезды работников по отдельным видам транспорта. В последнем наркомате этот институт даже приобретает постоянное значение и предусмотрен в особой главе Положения об Н.К.П.С. (VI). Этой форме связи в наркоматской работе предстоит большая будущность, и она имеет все шансы развиться в постоянную форму между-наркоматского или внутри-наркоматского делового общения. Другие формы связи — обмен изданиями, командировки работников для изучения постановки той или иной отрасли, налаживание учета и статистики во всесоюзном масштабе, и пр.— далеко не имеют такого широкого взаимно-информирующего и инструктирующего значения, как указанные съезды.

ГЛАВА V.

Общесоюзные наркоматы.

Народный комиссариат по иностранным делам.

Советская внешняя политика немало обязана своими успехами удачной структуре союзного Наркоминдела и налаженности его аппарата, какой удалось достигнуть в результате тесной спайки с партией и установленного на практике контакта с интересами союзных республик. Первый факт — непосредственная близость к руководящим партийным центрам, в которых сходятся все нити советской международной политики — был отмечен еще В. И. Лениным. Считая несомненным достоинством структуры Наркоминдела эту черту, В. И. Ленин рекомендовал произвести такое же сращивание партийного и советского аппарата в другом пункте — для Р.К.И. и Ц.К.К., как вернейший способ улучшения и реорганизации Рабкрина [1]).

Не менее важным представляется и второй факт: Наркоминделу посчастливилось найти ту формулу, при помощи которой он смог урегулировать свои взаимоотношения с союзными республиками и увязать необходимое по отношению к внешнему миру единство дипломатической линии с особыми интересами отдельных союзных республик.

В конструкции центрального и экстерриториального аппарата Наркоминдела отразились и нашли себе примирение два течения: стремления в сторону крайней централизации были уравновешены стремлениями отдельных союзных республик обеспечить за собой удовлетворение их особых международных интересов. Сохранившиеся следы былой самостоятельности Наркоминделов союзных республик сказываются в некоторых чертах нынешнего «уполномоченного», с другой стороны, они проявляются в связи «уполномоченных» с «советниками» при заграничных миссиях С.С.С.Р. Ниже будет указано происхо-

---

[1]) В. И. Ленин.—«Как нам реорганизовать Р.К.И.» (предложение XII съезду партии). «Правда», № 16, 23-I-23 г. (Собр. соч. т. XVIII, ч. 2, стр. 120—124).

ждение и формы этой связи. В общем, стоит проследить последовательное развитие Наркоминдела за истекшие революционные годы, для того чтобы убедиться в несомненном нарастании интегрирующих тенденций и централизующих начал в его организации, которые к настоящему времени становятся не только влиятельными, но и преобладающими.

В развитии Н.К.И.Д. Р.С.Ф.С.Р. — предшественника Н.К.И.Д. Союза С.С.Р. — бросаются в глаза три резко разнящиеся друг от друга этапа. Демаркационную линию между ними проводят развернувшиеся события блокады и борьбы на внешнем и внутреннем фронтах. Первый период существования Н.К.И.Д. — время подписания Советской Россией Брестского мира, когда изнеможенная страна выходит из рядов участников мировой империалистической войны. В этот период аппарат Н.К.И.Д. только складывается и состоит вначале из шести подразделений: отделов 1) Востока, 2) экономическо-правового, 3) виз, 4) денежных ссуд и переводов, 5) информационного бюро и 6) бюро по делам военно-пленных. Вскоре к ним присоединяется отдел срединной Европы (впоследствии отдел Запада) и другие. Аппарат заграничных органов был еще чрезвычайно слаб. Аппарат внутренних органов также еще становится только на ноги [1]). Второй период в развитии Н.К.И.Д. Р.С.Ф.С.Р. совпадает с временем гражданской войны. Когда гремели пушки и летали вражеские аэропланы, советской дипломатии было не много работы, и аппарат Н.К.И.Д. в этот период свертывается в некоторых наиболее важных своих отделах (эк.-прав. отдел). Но вскоре, в связи с окончанием гражданской войны и снятием блокады, наступает новый этап в развитии Н.К.И.Д. Р.С.Ф.С.Р., приносящий необычайное оживление его деятельности. На Н.К.И.Д. ложится задача подготовки международных договоров с лимитрофами и другими странами, возобновившими дипломатические сношения с Р.С.Ф.С.Р., а также проведение в жизнь подписанных договоров и соглашений. Вследствие этого и рамки деятельности Н.К.И.Д. сильно раздвинулись, и усложняется вновь его структура; свернутый эк.-прав. отдел снова разворачивается и начинает лихорадочную работу по руководству деятельностью многочисленных смешанных и согласительных комиссий по репатриации, реэвакуации, оптации, и пр. [2]).

[1]) В 1918 г. Н.К.И.Д. имел двух уполномоченных, в 1919—трех (Петроград, Ташкент, Архангельск). Заграничные органы исчерпывались тремя консульствами (Лондон, Берлин, Стокгольм).

[2]) В настоящее время этот отдел состоит из следующих отделений, сложность работы которых потребовала привлечения специалистов по разнообразным отраслям международного права: а) кодификационного; б) административного и морского права; в) частного права; г) международного права; д) торгового права; е) консульского права; ж) пограничное отделение.

В связи с появлением в Москве значительного количества иностранных миссий, организуется в целях их хозяйственного обслуживания Бюробин. К 1 января 1921 г. иностранных миссий было уже до 11. В течение следующих лет количество их непрерывно росло. Оживление на советских границах вызывает усиление работы по выдаче виз и разрешений на выезд, вследствие чего заметно укрепляется в составе Н.К.И.Д. часть виз и заграничных паспортов.

Принятое 6 июня 1921 г. (в ведомственном порядке) Положение об Н.К.И.Д. Р.С.Ф.С.Р. закрепляет происшедшие изменения как в функциях, так и в структуре наркомата. В его составе оформляется пять основных разветвлений: о п е р а т и в н ы е органы (политические отделы: по делам Запада и по делам Востока [1]); ф у н к ц и о н а л ь н ы е органы (экономическо-правовой отдел и отдел печати и информации) и, наконец, о б щ и й (управление делами). Кроме перечисленных центральных органов, в аппарат Н.К.И.Д. входят заграничные представительства Р.С.Ф.С.Р. и уполномоченные Н.К.И.Д. на территории республики; последних насчитывалось к 1 января 1922 г. по Р.С.Ф.С.Р. восемь.

Такова была структура Н.К.И.Д. на рубеже двух, сменявших друг друга, исторических эпох.

Теперь мы переходим к тому этапу в развитии Н.К.И.Д., когда в интересах всех советских стран от него потребовалось создание е д и н о г о дипломатического ф р о н т а. Это было время Генуэзской и Гаагской конференции.

Единство политических целей и международных интересов советских республик было совершенно ясно, хотя в этот период оно еще не влекло за собою организационного объединения советской дипломатии. Несмотря на открытое признание общности международных задач всех советских республик в борьбе с мировым капиталом и в переговорах с буржуазными правительствами, все же каждая из независимых советских республик сохраняла свой организационно-самостоятельный Наркоминдел.

Так, во-первых, закавказские республики в течение всего периода существования так называемого Федеративного Союза Социалистических Советских Республик Закавказья имели свои отдельные республиканские Наркоминделы, которые находились на положении необъединенных наркоматов. Лишь образование З.С.Ф.С.Р., пришедшее на смену конфедеративному

[1]) Политический отдел по делам Запада состоит из п/о серединной Европы, англо-романских, балканских, скандинавских стран, Прибалтики; политический отдел по делам Востока — из трех подотделов: Ближнего, Среднего и Дальнего Востока. (См. схему.)

союзу республик Закавказья, кладет решительный конец такому партикуляризму. Вместо трех Наркоминделов создается единый Закавказский федеральный наркомат; за отдельными же республиками сохраняется лишь право иметь «уполномоченных» (ст.ст. 23 и 37 Конституции З.С.Ф.С.Р.).

Во-вторых, Украина и Белоруссия, связанные с Р.С.Ф.С.Р. союзными рабоче-крестьянскими договорами, точно так же не включают в число объединенных ведомств Н.К.И.Д. Здесь мы имеем положение вещей вполне аналогичное тому, которое имело место в закавказских республиках в конфедеративный период их объединения. Совместное выступление Наркоминделов Р.С.Ф.С.Р., Украины и Грузии происходило в форме посылки на Генуэзскую конференцию объединенной, но не единой делегации (Р.У.Г.). Таким образом связь в этой отрасли между наркоматами имела исключительно политический и о п е р а т и в н ы й характер, характер советского альянса, и не имела еще прочной государственно-правовой основы.

С образованием С.С.С.Р. наступает новая эра в строительстве Наркоминдела: он организуется как единый общесоветский союзный Наркоминдел. Структура его, согласно принятому 12 ноября 1923 г. III сессией Ц.И.К. Союза положения, не отличается от описанного нами выше построения. Так же как и его предшественник — Н.К.И.Д. Р.С.Ф.С.Р. — наркомат С.С.С.Р. образуется попрежнему из двух ф у н к ц и о н а л ь н ы х, двух о п е р а т и в н ы х отделов, но вместо одного о б щ е г о (управление делами), создается два аппарата: управление делами и секретариат.

Конституция Союза С.С.Р. возложила на верховные органы Союза целиком функции представительства в международных сношениях, ведения от имени Союза всех дипломатических сношений, заключения политических и иных договоров с другими государствами (п. «а» ст. 1), ратификацию международных договоров (п. «е» ст. 1), изменение границ Союза (п. «б» ст. 1), объявление войны и заключение мира (п. «г» ст. 1). Все эти функции в их практическом осуществлении составляют прямую государственную задачу союзного Наркоминдела, при чем компетенция последнего не ограничивается одними лишь «исполнительными» функциями, но несомненно заключает в себе ряд творческо-активных задач, нередко вполне самостоятельных. Так Н.К.И.Д. з а щ и щ а е т внешние политические и экономические интересы Союза С.С.Р., а также находящихся за границей граждан Союза, выполняет постановления о заключении договоров и соглашений с иностранными государствами, вкладывая в содержание этих договоров собственное понимание государственных задач и интересов С.С.С.Р. По мере удаления от советских рубежей, оперативная самостоятельность органов

Н.К.И.Д. еще более возрастает и увеличивается в своем значении.

Среди других функций не менее важны руководство проведением в жизнь договоров и соглашений, а также содействие всем органам Союза С.С.Р. и союзных республик по реализации тех прав, которые им принадлежат на основании таких договоров, соглашений и других актов, заключенных с иностранными государствами. Сюда включается разнохарактерная деятельность органов Н.К.И.Д., осуществляемая им в обеспечение интересов физических и юридических лиц, а также защита тех прав, которые предоставлены действующими договорами гражданам Союза или советским государственным или общественным учреждениям и организациям. Наконец Н.К.И.Д. призван наблюдать за выполнением в полной мере и силе органами Союза и союзных республик договоров и соглашений, заключенных с иностранными государствами. Это как бы обратная сторона той функции, которая была отмечена выше. Здесь задача Н.К.И.Д. — обеспечивать для иностранных государств и их граждан реализацию в пределах Союза С.С.Р. их прав, основанных на международных договорах, тогда как предыдущая задача заключается в оказании содействия реализации таких же прав граждан Союза и учреждений за пределами С.С.С.Р.

Кроме той сложной правовой компетенции, которою наделен союзный Наркоминдел, в сферу его ведения входит совершение ряда других технических функций в области внешних сношений. Так в отношении подчиненных ему органов — полпредств и уполномоченных — Н.К.И.Д. осуществляет надзор, координирование и контроль. При помощи мощного аппарата информации и осведомления, сосредоточенного в отделе печати, и пользуясь для этого своим литературно-издательским аппаратом, Наркоминдел С.С.С.Р. всесторонне ориентируется в окружающих политических и экономических условиях и оказывает должное воздействие на эти условия своими мероприятиями.

Как осуществляет свои функции Н.К.И.Д. в пределах союзных республик и в каких формах эти последние оказывают желательное для них влияние на деятельность этого наркомата — в основных чертах обрисовывает их роль гл. V действующего Положения об Н.К.И.Д.

Институт «уполномоченных» общесоюзных наркоматов находит себе место в Н.К.И.Д. с некоторыми характерными отклонениями. Служа передаточной инстанцией в вопросах, представляющих важное значение для общесоюзного наркомата и для данной союзной республики, уполномоченный Н.К.И.Д. вместе с тем выполняет ряд особых заданий. Так, во-первых, в круг его обязанностей входит «возбуждение перед Н.К.И.Д. выдвигаемых правительствами союзных республик вопросов,

имеющих для этих республик особое значение в области внешней политики Союза С.С.С.Р.». В силу этой функции уполномоченный до известной степени становится представителем союзной республики перед коллегией Н.К.И.Д., а Наркоминдел получает возможность «аккумулировать всю инициативу, которая возникает и в отдельных союзных республиках . . . в вопросах наших сношений с иными государствами» [1]). Во-вторых, через уполномоченного происходят сношения со всеми консульствами и прочими официальными представительствами иностранных государств, имеющими постоянное или временное пребывание на территории соответствующей союзной республики, а также оказания им во всех случаях необходимого содействия. В таких центрах союзных республик, как Тифлис и Харьков, выполнение этой функции вырастает в важную задачу представительства от имени Н.К.И.Д. С.С.С.Р. пред лицом всего пребывающего в этих столицах иностранного дипломатического корпуса.

Наконец среди функций уполномоченных Н.К.И.Д. превалируют и непосредственно административные и контрольные функции: сношения с центральными и местными учреждениями С.С.С.Р. по всем вопросам компетенции Н.К.И.Д. на территории данной союзной республики (в положении ошибочно сказано Союза С.С.Р.), непосредственное руководство всеми органами Н.К.И.Д. (уполномоченными и агентами в данной союзной республике).

Здесь же должна быть отмечена и любопытная особенность компетенции уполномоченных,—устанавливаемая для них особая форма связей с аппаратом заграничных полпредств С.С.С.Р.

В пунктах, представляющих особый интерес для какой-нибудь из союзных республик, Н.К.И.Д. назначает советника и секретарей по соглашению с правительством заинтересованной союзной республики (примеч. к ст. 13). Связь с этими советниками и секретарями и руководство их работой осуществляет уполномоченный Н.К.И.Д., при чем эта связь поддерживается не только по линии информации союзной республики по интересующим ее вопросам, но и по линии технических заданий в области специальных интересов соответствующей союзной республики (п. 3 ст. 12).

Периферический аппарат Н.К.И.Д. рассеян в различных пунктах территории С.С.С.Р. по принципу сосредоточения его органов лишь в наиболее важных в международном отношении районах. Аппарат этот организуется в виде агентов Н.К.И.Д.,

---

[1]) Доклад тов. Скрыпника об общесоюзных наркоматах на III сессии Ц.И.К. Союза С.С.Р. — Стенограф. отчет, стр. 26.

при чем эти агенты назначаются уполномоченными Н.К.И.Д. при С.Н.К. соответствующей союзной республики и перед ними подотчетны и ответственны.

Вследствие этого в ведении уполномоченных Н.К.И.Д. союзных республик оказывается целиком сосредоточенным весь периферический аппарат, что может на первый взгляд породить представление о проведенной будто бы полнейшей децентрализации в этом наркомате. Но взгляд этот был бы в корне ошибочным, так как игнорировал бы одно весьма важное обстоятельство, именно факт сосредоточения всей совокупности важнейших задач Н.К.И.Д. в центре и небольшое значение, в сравнении с этими задачами, тех функций, которые выпадают на долю уполномоченных и агентов. В самом деле, центр тяжести Советской дипломатии и всей внешней политики в силу самой природы этих неделимых, так сказать, функций не может перемещаться в союзные республики. Былая самостоятельность последних в этой сфере отошла ныне в область истории, и если пережитки ее сохранились в виде стремлений сохранить некоторую тень этой самостоятельности, то на практике они лишены всякого значения. Нынешние «уполномоченные» Н.К.И.Д. в союзных республиках совмещают в себе черты представителей Н.К.И.Д. Союза с такими чертами, которые позволяют их рассматривать как «представителей союзной республики»; например, до сих пор сохранились от прежнего периода, когда союзные республики имели свои заграничные представительства, связи «уполномоченных» с «секретарями» и «советниками» заграничных полпредств С.С.С.Р. Не изжитые традиции и пережитки особенно чувствуются в З.С.Ф.С.Р., так как за период конфедерации (1918 — 1922) Закавказье приобрело значительные дипломатические связи с иностранными государствами и заключило с ними ряд специальных договоров.

Не взирая на подобные уклоны и отступления в структуре Н.К.И.Д. от общего типа, предусмотренного Общим положением о наркоматах в сторону усиления некоторых функций «уполномоченных», все же следует признать, что Наркоминдел Союза С.С.Р. есть самый централизованный наркомат. Мы сделали необходимую оговорку о том, что его периферический аппарат выполняет лишь незначительную частицу важнейших задач в области внешней политики и руководства дипломатическими органами. Огромное же большинство этих задач сосредоточено в непосредственном ведении коллегии, центральных отделов Н.К.И.Д. и в компетенции полпредов важнейших стран. Поэтому было бы правильным признать внутренний аппарат Н.К.И.Д., действующий на территории С.С.С.Р., его агентов и уполномоченных, лишь «техническими сотрудниками» центра, несущими подсобные исполнительные функции

и, в редких случаях, проявляющими значительную инициативу.

Поэтому указанные здесь черты нисколько не нарушают общего централизованного стиля политической постройки этого наркомата.

Народный комиссариат по военным и морским делам.

Совершенно нет возможности в сжатом этюде охватить даже самое основное и существенное в шестилетнем организационном строительстве Красной Армии и Флота, возглавляемых Наркомвоенмором. Создание «из ничего» могучего и дисциплинированного кадра революционных войск с централизованным аппаратом военного командования и широко проводимой системой политической агитации и просвещения — в этом содержание и смысл первой эпохи развития Наркомвоенмора. Наверху в самом центре мы имеем уже в 1918 г. «орган высшей военной власти в стране»—Реввоенсовет Республики, поглощающий все права коллегии народного комиссариата по военным делам, а вскоре, с упразднением наркомата по морским делам, поглощающий и его в своей организации. По положению о Р.В.С.Р. от 13 сентября 1918 года взаимоотношения между председателем его и Советом приравниваются к взаимоотношениям народного комиссара и коллегии наркомата. Одновременно с этим фиксируется и положение главнокомандующего, вошедшего в Р.В.С.Р. на правах члена коллегии и пользующегося полной стратегическо-оперативной самостоятельностью. В отношении порядка назначения председателя и членов Р.В.С.Р. проведена была также полная аналогия с положением народного комиссара и членов коллегии.

Так были заложены организационные основы советского военно-морского управления.

Годы нескончаемой гражданской войны отточили и усовершенствовали этот аппарат, приспособили его к меняющимся задачам вооруженной классовой борьбы и сделали гибким и более рациональным. В течение всего этого времени Наркомвоенмор целиком поглощает внимание партии и всей страны и постепенно вовлекает в круг своего влияния все отрасли народного хозяйства Республики. Вскоре потребовалось в интересах снабжения Красной Армии жесткое проведение карточных систем, строжайшая экономия в расходовании продовольственных и иных ресурсов, потребовалась мобилизация на оборону транспорта и промышленности, рабочей силы. В соответствии с этими грандиозными народно-хозяйственными перестройками ширится и растет Наркомвоенмор, охватывая своими щупальцами решительно все проявления жизни страны. Возникают крупные военные и полу-

военные организации: Цус, Чусоснабарм [1]), Главпродснабарм, Главкомтруд и др., которыми обростает со всех сторон военный аппарат и при помощи которого последний вторгается в работу хозяйственных наркоматов, В.С.Н.Х., Н.К.Прода, Н.К.Труда и др., властно требуя их приспособления и подчинения задачам гражданской войны.

Но рамками Р.С.Ф.С.Р. не ограничивалась деятельность Наркомвоенмора в этот период. Она выходила и за пределы Р.С.Ф.С.Р., охватывая Украину, а по мере распространения Красной Армии на юг—и другие территории, как впоследствии присоединенные к Р.С.Ф.С.Р., так и образовавшие независимые советские республики.

Продвижение Красной Армии на юг в 1920 — 1921 г.г. установило братство по оружию между Р.С.Ф.С.Р. и теми рабочими и крестьянами закавказских республик, которые с помощью Красной Армии смогли свергнуть буржуазно-демократические правительства и установить на своей родине Советскую власть. Однако, Российская Красная Армия не только не стремится к оккупированию территорий, через которые она проходит, но даже оказывает поддержку пролетариату закавказских советских республик в строительстве местных национальных красноармейских частей — Армянской, Грузинской и Азербейджанской Красной Армии.

Кончилась война и прекратилась интервенция, а вслед затем была снята экономическая блокада. В связи с ликвидацией фронтов свертывается и огромный военный аппарат; преобразовываются в трудармии или расформировываются вовсе войсковые части, ликвидируются Чусоснабарм, Главпродснабарм и Цус, происходит массовая демобилизация специалистов, промышленность переходит от напряженной работы на оборону к фабричной выработке своей обычной продукции и, наконец, Ревкомы прифронтовых местностей перестраиваются на мирный советский лад и снимается с них военное положение. Все эти процессы отражаются на организации Наркомвоенмора. Его аппарат, разбухший и испытавший чрезмерную гипертрофию в годы военного коммунизма, возвращается к нормальным рамкам военного ведомства мирного времени. Разлившийся по всему советскому аппарату и затопивший все его этажи и постройки поток военно-революционного строительства спадает и входит в нормальное русло.

Как же строится в этот послевоенный период аппарат Наркомвоенмора?

---

[1]) Проф. С. А. Котляревский указывает (цит. соч., стр. 35), что «Чусоснабарм был связан своего рода личной унией с В.С.Н.Х. и играл в хозяйственной жизни роль не меньшую, если не большую, чем В.С.Н.Х.».

Здесь необходимо несколько остановиться на конституционных подробностях создания единого общесоветского союзного Реввоенсовета — аппарата общесоюзного Наркомвоенмора.

Если в области иностранных дел общесоветское организационное единство наступило гораздо позже функционального согласования внешней политики, то в военно-морском управлении можно констатировать обратное. Организационное единство советских республик в отношении их вооруженных сил осуществилось на первых же порах совместной их борьбы. Это единство устанавливалось приказами Наркомвоен Украины от 11 января 1919 г. и подтверждалось приказом Р.В.С.Р. от 19 июня того же года. Вскоре и организационное слияние между Украиной и Р.С.Ф.С.Р. в области военно-морского управления сделалось фактом. Наркомвоен Украины, в силу союзного рабоче-крестьянского договора между Р.С.Ф.С.Р. и У.С.С.Р., был заменен командующим вооруженными силами на Украине и уполномоченным Р.С.Ф.С.Р. (Положение о нем—см. С. У., ст. 109—1921 г.). Аналогичное объединение, не предрешавшее, впрочем, упразднения национальных войск, произошло вскоре и с Азербейджаном и другими закавказскими республиками.

Предпосылки такого объединения были налицо. Сущность их великолепно характеризует Декларация об образовании Союза С.С.Р.: «Неустойчивость международного положения и опасность новых нападений делают неизбежным создание единого фронта советских республик перед лицом капиталистического окружения». Конституция С.С.С.Р. провозглашает объединение вооруженных сил и, относя к исключительной компетенции верховных органов Союза «организацию и руководство вооруженных сил» (п. «к» ст. 1), в сущности закрепляет лишь имеющееся в наличии положение вещей. Задолго до образования Союза возникло это единство вооруженных сил, скованное совместной борьбой советских республик на фронтах. Конституция С.С.С.Р. и принятое III сессией Ц.И.К. Союза Положение о Наркомвоенморе лишь дают конституционно-правовое обоснование и организационное уточнение существовавшим ранее отношениям.

Не останавливаясь на отдельных изменениях, происходивших в структуре Наркомвоенмора за последние годы, переходим к компетенции и структуре Наркомвоенмора по действующему положению [1]).

[1]) Положение о Наркомвоенморе, принятое III сессией Ц.И.К. Союза в ноябре 1923 г. хотя формально «действует», но не может считаться реально действующим, так как за 1924 г. произошел целый ряд структурных изменений в аппарате военно-морского управления, еще не нашедших выражения в законе. Наш обзор, основанный на анализе по преимуществу «зафиксированного» права, рискует не охватить всех этих изменений, в виду чего фактические изменения аппарата военного ведомства в дальнейшем изложении отмечаются в примечаниях.

Прежде всего, необходимо указать, что компетенция этого наркомата, отличаясь значительной широтой, в сущности, выходит из тех обычных рамок, которые намечены типовой схемой общесоюзного наркомата. Компетенция эта по своему объему весьма значительна и в мирное время. Еще более увеличивается она во время войны в чрезвычайных обстоятельствах, когда полномочия Реввоенсовета могут осуществляться единолично Председателем Реввоенсовета, который действует под личной ответственностью в ограждение и защиту интересов Союза С.С.Р. всеми доступными способами, немедленно донося Совету Народных Комиссаров Союза С.С.Р. о принятых мерах и причинах неотложного проведения их его распоряжением.

В области нормативной компетенции Наркомвоенмор, как мы видим по Положению о нем, располагает более широкими полномочиями, в сравнении с другими наркоматами. Ему предоставлено не только право регулировать своими приказами, инструкциями и циркулярами деятельность подчиненных ему органов, издавать по Красной Армии и Флоту приказы, распоряжения, предписания, положения, инструкции и т. д., обязательные для всех военнослужащих на всей территории Союза С.С.Р., — права обычно принадлежащие наркоматам, — но и а) право издавать объявления мобилизации, распоряжения, обязательные для всех учреждений и всего населения Союза. — Эти распоряжения в военное время могут издаваться Реввоенсоветом по вопросам о порядке призыва граждан в Рабоче-Крестьянскую Красную Армию и Флот и поставки необходимых для Рабоче-Крестьянской Красной Армии и Флота предметов, — и наконец б) право издавать в мирное время обязательные для всех граждан Союза С.С.Р. распоряжения в соответствии с действующими законами по вопросам: учета и призыва населения для военной подготовки и на военную службу и учета конского состава, повозок, упряжи и других предметов, подлежащих поставке в Рабоче-Крестьянскую Красную Армию и Флот в случае войны. Основные начала проведения военно-конской, военно-повозочной и военно-авто-транспортной повинности установлены особыми декретами Ц.И.К-а Союза.

Таковы характерные черты отличия Наркомвоенмора от других наркоматов в области его компетенции [1]).

[1]) Обращает на себя внимание отсутствие в этих пунктах функций, связанных с объявлением местностей Союза С.С.Р. на военном положении. В настоящее время по декрету Р.С.Ф.С.Р. (8-III-23 г.) военное, так же как и исключительное положение, проводится органами союзной республики. Несомненно прав С. А. Котляревский (цит. соч., стр. 36), делающий указание на необходимость пересмотра этого закона в части, касающейся военного положения. Кстати сказать, соответствующий проект уже разрабатывается в законодательных органах Союза С.С.Р.

Обращаясь к структуре военного аппарата, следует указать, что последняя отличается крайней сложностью и своеобразием. Как было выше указано, руководящей верхушкой Наркомвоенмора является Реввоенсовет Союза, в состав которого входят председатель, он же народный комиссар по военно-морским делам, его заместитель и члены Реввоенсовета, назначаемые согласно Общего положения о наркоматах С.С.С.Р. В качестве члена коллегии в Р.В.С.Р. входил главнокомандующий всеми вооруженными силами Союза С.С.Р., назначаемый и увольняемый Советом Народных Комиссаров Союза С.С.Р. [1]).

В центральном аппарате военно-морского ведомства необходимо проследить следующие основные линии внутренних связей и подчинения. Первая линия — подчинение главнокомандующему, вторая линия — подчинение главному начальнику снабжения, третья линия — подчинение штабу Р.К.К.А., четвертая линия — подчинение помощнику главнокомандующего по морским делам — он же начальник морских вооруженных сил Союза С.С.Р., наконец, пятая и шестая линии — подчинение П.У.Р-у и Высшему Военно-Редакционному Совету.

Эти линии взаимно сплетаются и образуют сложный переплет, но вместе с тем довольно отчетливо отграничивают о п е р а т и в н о е подчинение от подчинения в административно-хозяйственном отношении. Новейшие реформы в военном ведомстве 1924 года провели еще глубже это разграничение, образовав аппарат Управления Р.К.К.А., — чисто, административный орган, в противовес Штабу Р.К.К.А. — органу оперативному.

Прежде всего следует указать, что все перечисленные органы подчинены непосредственно Реввоенсовету. Далее разветвляются нити подчинения в следующих направлениях.

П о п е р в о й л и н и и — главнокомандующему непосредственно подчинены: штаб Р.К.К.А., военно-санитарная инспекция, помощник главнокомандующего по кавалерии, начальники артиллерии (Г.А.У.), военно-инженерного управления (Г.В.И.У.), военно-ветеринарного управления [2]) и все военные академии. Но помимо того штаб Р.К.К.А., как указано выше, непосредственно подчинен Реввоенсовету, наравне с главнокомандующим, так что во взаимоотношениях штаба Р.К.К.А. с главнокомандующим переплетаются моменты координации и субординации. Исключительно в оперативном отношении под-

[1]) В настоящее время должность главнокомандующего всеми вооруженными силами в виду наступления мирного положения упразднена. Учреждения, подчинявшиеся главнокомандующему, влиты в так называемый инспекторат, вошедший в штаб Р.К.К.А. в качестве «Управления III помощника» (см. схему).

[2]) См. пост. Ц.И.К. и С.Н.К.С.С.С.Р. от 29-VIII-24 г. (Приведено в приложении.)

чиняются Главкому: помощник его по морским делам [1]), Главвоздухфлот и командование частями особого назначения Союза С.С.Р. (Ч.О.Н.), также подчиненные одновременно и Реввоенсовету. Во всех отношениях подчинены Главкому крепости и укрепленные районы на территории Союза С.С.Р. (ст.ст. 11—16).

По второй линии — начальнику снабжения подчинены: непосредственно и во всех отношениях Главхозупр, ведающий вопросами военно-хозяйственного снабжения Р.К.К.А., и только по линии хозяйственной — Г.В.И.У., Г.А.У., Главвоздухфлот и управление связи Р.К.К.А. (У.С.К.А.), наконец, отчасти, центральное управление военных сообщений (Цупвосо) (ст.ст. 31 — 35) [2]).

По третьей линии — подчиняются штабу Р.К.К.А. нижеследующие учреждения во всех отношениях: управление 1-го помощника, ведающее оперативными, разведывательными отделами, отделом по подготовке войск и корпусом военных топографов. Управление 2-го помощника, ведающее организационными и мобилизационными отделами и отделом командного состава [3]). В состав штаба входят также упомянутые выше Цупвосо и У.С.К.А. [4]), а также центральное управление по военной подготовке трудящихся и центральный шифровальный отдел (ст.ст. 17 — 19).

По четвертой линии — помощнику Главкома по морским делам [5]) подчиняются: управление делами морского ведомства, морской штаб Союза, главное морское технически-хозяйственное управление (Главмортехозупр), управление военно-морскими учебными заведениями, главное гидрографическое управление, начальники морских сил и командующие флотилиями и редакционно-издательский отдел. Помощник Главкома по морским делам сам находится в двойном и смешанном подчинении как Главкому, так и Реввоенсовету, точно так же как и начальник штаба Р.К.К.А. Но, вместе с тем, в хозяйственном отношении морские учреждения независимы от Начснаба и имеют свой аппарат (Главмортехозупр), с другой стороны, они имеют и свой морской штаб, обособленный от штаба Р.К.К.А. В силу

---

[1]) Отмеченные здесь детали подчинения теряют сейчас свое значение в виду упразднения должности Главкома (см. предыдущую сноску).

[2]) В настоящее время вместо Г.А.У. — А.У., вместо Г.В.Х.У. — В.Х.У., вместо У.С.К.А. — Военно-Техническое Управление, вместо Цупвосо — Упвосо (см. схему).

[3]) В настоящее время образовано управление 3-го помощника, который является одновременно инспектором войск Р.К.К.А.

[4]) Функции ныне упраздненного У.С.К.А. распределены между Военно-Техническим Управлением и Инспекцией связи Р.К.К.А., которое в свою очередь входит в состав инспектората Р.К.К.А.

[5]) Должность эта упразднена. Ныне имеется Управление Военно-Морских сил, подчиненное непосредственно Р.В.С. Союза.

этих фактов нельзя не признать, что морское управление до известной степени автономизировалось в составе Наркомвоенмора.

По пятой линии — политическому управлению Реввоенсовета Союза С.С.Р. (П.У.Р.) подчинены в политико-агитационном отношении и в отношении руководством политическим просвещением и воспитанием все органы Красной Армии и Красного Флота.

Наконец, по шестой линии — Высшему Военно-редакционному Совету подчинены в издательском отношении все органы Наркомвоенмора [1]).

Вновь образован химический комитет, сосредоточивающий деятельность по химической обороне Союза С.С.Р. и непосредственно подчиненный Р.В.С. Союза.

Таковы в общих чертах контуры современной организации Наркомвоенмора, не осложненные рядом деталей. Переходя к структуре местного аппарата Наркомвоенмора, прежде всего необходимо указать, что в ней решительно обособляются органы военного управления от органов морского управления. Так, в основе районирования местных органов военного управления лежит окружная система [2]), а районирование морского управления построено по системе морей и флотов, находящихся на соответствующих морях Союза. Округа военного управления охватывают по несколько губерний и управляются командующими войсками, назначаемыми Р.В.С. Союза, управление же флотами возглавляется Реввоенсоветами флотов и командующими флотилиями, назначаемыми Реввоенсоветом Союза. Дальнейшими низовыми подразделениями территориального военного управления являются губернские и уездные военные комиссариаты, совпадающие с общей системой советского административного деления; войсковые же формирования имеют свою систему местных ячеек; ячейками морского управления являются флотские единицы — экипажи и военно-морские силы, а также, подчиненные помощнику Главкома по морским делам в оперативном отношении, командиры военных портов.

Помимо очерченной вкратце периферической организации, Наркомвоенмор имеет, так же как и другие общесоюзные нарко-

[1]) Предполагается образование вместо В.В.-Р.С. главного военного издательства (Г.В.И.З.).

[2]) В военное время господствовала фронтовая система, совпадавшая в большинстве случаев с нынешними округами. Но в военной организации необходимо различать районирование территориальных органов (губвоенкоматов и т. д.) от административного деления армейских единиц, т.-е. воинских частей и комплектований. В настоящее время находится на рассмотрении высших законодательных инстанций вопрос о новом военно-административном делении.

маты, своих уполномоченных при С.Н.К. союзных республик, но наличие этих уполномоченных отнюдь не устраняет прямой связи окружного военного командования с центром и не исключает обязанности для всех местных органов военного и военно-морского управления на всей территории Союза в своей деятельности руководствоваться распоряжениями народного комиссариата по военным и морским делам С.С.С.Р. Все указанные органы таким образом находятся в прямом подчинении Наркомвоенмора (ст. 41), тем самым и роль уполномоченного в этом ведомстве сводится исключительно к информационным функциям, которыми очерчена компетенция их Общим положением о наркоматах, т.-е. фактически роль эта получается весьма скромная.

Мы не касаемся структуры губернских, уездных и прочих военных комиссариатов, так как она в общих чертах определяется Р.В.С. Союза в пределах законодательства союзных республик о местном управлении. Точно так же к компетенции Реввоенсовета отнесено определение внутренних взаимоотношений округов, уполномоченных и входящих в состав округов управлений и учреждений (ст.ст. 42, 43 Положения).

Общий вывод из этого вынужденного краткого и суммарного обзора можно сделать о крайней централизованности всего военно-морского аппарата, целиком и без остатка поглощающего самостоятельность не только автономных, но и союзных республик — членов С.С.С.Р. Это и понятно, так как функции «организации и руководства вооруженными силами Союза С.С.Р.», о которых говорит Конституция 6 июля 1923 г., понимались не иначе, как централизованная организация, как централизованное руководство. Только таким способом возможно было достигнуть действительного и тесного объединения военных сил республик и закалить их военную мощь, и совершенно прав был тов. А. С. Енукидзе, отметивший, что в этом отношении перспектива для всех была ясна и что «никакого расхождения у нас с представителями тех или других союзных республик не было и до сих пор нет».

Народный комиссариат путей сообщения.

Советский транспорт в своем развитии за революционные годы пережил много организационных болезней. От первоначальной крайней коллегиальности периода Викжелей и Викжедоров через длительную эволюцию к полнейшему и последовательному единоначалию и дисциплинированной организации кадров — такова в общих чертах линия этого развития. Охватывающий огромные массы транспортного пролетариата и опирающийся непосредственно на его сознательность

и организованность в работе Наркомпуть должен был разрешить в своей структуре проблему увязки самостоятельности и автономии отдельных транспортных ячеек с необходимой централизованностью и обще-государственным единством аппарата. Это — один фактор в развитии советского транспорта, связанный с его «людским составом», с кадрами его работников. Другой — экономический — фактор был еще сложней. Необходимо было учитывать, что транспортное хозяйство есть неразрывная часть в системе всего народного хозяйства и что в социалистическом строе транспорту менее всего подходит роль «простого исполнителя, грузовозителя», и он «должен был явиться активным участником в общей системе хозяйства» (слова тов. Рудзутака). Правовая организация транспорта, его хозяйства и управления должна была явиться той оболочкой, которая не только не мешала бы развитию и нормальным проявлениям производительных сил транспортного хозяйства, но прямо содействовала бы такому развитию и создавала бы для него благоприятные предпосылки.

Период транспортной разрухи совпадает с общим кризисом народного хозяйства, наступившим во время гражданской войны, и был в строительстве советского транспорта периодом исканий организационных форм и налаживания нормальных отношений между основными элементами транспортной организации — администрацией и служащими. Лишь с ликвидацией и с изживанием этого кризиса Наркомпуть приступает к более или менее прочному в своей основе построению своего аппарата и к созданию экономической базы существования советского транспорта, каким явилось применение на транспорте начал хозяйственного расчета.

Первая, в условиях новой экономической политики, «конституция советского транспорта» — Положение о Н.К.П.С. Р.С.Ф.С.Р. от 28 июля 1921 г. — закрепляет достигнутые успехи в области организационной и намечает структуру наркомата по четырем основным линиям, сообразно главным разветвлениям советского транспорта. Это центральные управления: железнодорожного, речного, морского и местного транспорта (Цужел, Цурек, Цумор и Цумт), которые образуют основу всего регулирующего аппарата Н.К.П.С. Они обрастают в свою очередь целым пластом различных наслоений и ответвлений; к основным оперативным регулирующим аппаратам присоединяются многочисленные функциональные и общие органы. К числу первых относятся, например, следующие функциональные вспомогательные управления и отделы, общие для всех видов транспорта: финансово-экономическое, управление связи и электротехники, высший технический комитет, отдел статистики и картографии, организационное совещание, главная инспекция путей сообщения.

К числу о б щ и х, также вспомогательных, аппаратов относится административное, хозяйственно-материальное управление (Х.М.У., вскоре ликвидированное), управление делами и др.

В общем и целом структура Н.К.П.С. со времени издания указанного Положения мало изменилась. Ныне действующее Положение об Н.К.П.С., принятое 12 ноября 1923 г. III сессией Ц.И.К. Союза С.С.Р., в числе основных подразделений советского транспорта сохраняет центральные управления железнодорожного и морского транспорта, видоизменяет Цурек, наименовывая его центральным управлением внутреннего водного транспорта, наконец, упраздняя Цумт, создает взамен него управление шоссейных и грунтовых дорог [1]). Среди других изменений, происшедших в структуре Н.К.П.С., особенно значительным является создание Трансплана и постоянного совещания по надзору и оценке работ транспорта, наконец создание особого совещания по научной организации работ на транспорте (Ц.Н.О.Р.Т.). Кроме того, произошли некоторые переименования: управление делами — центральное административное управление, которое также поглотило Х.М.У., и т. д.

В связи с переводом транспорта на хозяйственный расчет и созданием правлений железных дорог и государственных морских и речных пароходств, задачей Н.К.П.С., как наркомата, становится, по преимуществу, р е г у л и р о в а н и е всех видов советского транспорта, в частности руководство деятельностью государственных морских и речных пароходств, общее заведывание и содержание железнодорожных путей сообщения, их принадлежностей и подвижного состава, а также водных путей, шоссейных и грунтовых дорог общесоюзного и стратегического значения. Непосредственная же деятельность по управлению транспортным хозяйством и по налажению ф у н к ц и о н и р о в а н и я транспорта легла ныне на самостоятельные хозяйственные единицы — правления железных дорог, правления речных и морских госпароходств. Таким образом о п е р а т и в н а я работа вполне отделилась от регулирования транспорта, и Н.К.П.С. сделался по преимуществу аппаратом регулирующим и планирующим деятельность отдельных транспортных единиц и транспортных учреждений.

Положение о Н.К.П.С., изданное III сессией Ц.И.К. Союза, уточняет не только задачи, но и п р а в а этого наркомата. В прежнем положении подробная формулировка задач и компетенции Н.К.П.С. отсутствовала. Помимо прав, предоставленных Н.К.П.С. Общим положением о наркоматах, в компетенцию его входят некоторые выходящие за рамки обычной

[1]) 8 июля 1924 г. С.Н.К.С.С.С.Р. постановил восстановить Цумт и соответствующий проект восходит на утверждение Ц.И.К-а С.С.С.Р.

наркоматской компетенции права. Таковы, например, его довольно широкие нормативные функции, заключающиеся: а) в издании, на основании соответствующих законов, правил и распоряжений, регулирующих выполнение перевозок и отношения между транспортом, с одной стороны, и учреждениями, организациями и лицами, пользующимися услугами транспорта, с другой стороны, б) в издании правил, регулирующих охрану порядка и безопасности на водных путях и в полосе железнодорожного отчуждения, в полосе отчуждения шоссейных и грунтовых дорог, в) в издании правил по регулированию обязательными постановлениями технической стороны всевозможных транспортных сооружений и эксплоатации путей сообщения как общего пользования, так и прочих, г) в праве по регулированию пользования путями сообщения. Для осуществления названных прав Н.К.П.С. предоставлено издавать обязательные постановления по предметам, предусмотренным этим пунктом, с наложением денежных штрафов за их нарушение, и привлекать к законной ответственности за нарушение издаваемых им правил и инструкций [1]).

Хозяйственно-административная деятельность Н.К.П.С. получает правовую основу в п.п. «д», «ж», «з», «и» и «к» ст. 4, по которым ему предоставляется переводить в установленном порядке отдельные хозяйственные органы транспорта на хозяйственный расчет, организовывать тресты и акционерные общества, а также подсобные предприятия, складочные, экспедиционные, торговые и комиссионные, наконец производить хозяйственным способом разработку и заготовку материалов, необходимых для транспорта, организуя для этого вспомогательные предприятия на госбюджете.

Бюджетно-финансовые права Н.К.П.С. установлены п. «е» той же статьи в довольно широких пределах, устанавливающих кассовую автономию Н.К.П.С. от Н.К.Ф. (право расходовать поступающие в распоряжение Н.К.П.С. денежные средства и материальные рессурсы в особом порядке, по соглашению с Н.К.Ф., конечно в пределах утвержденного бюджета).

Наконец, следует отметить и значительную сферу прав, предоставляемых Н.К.П.С. в области координирования деятельности подведомственных ему учреждений, а также

[1]) Необходимо указать также дисциплинарные права, принадлежащие Народному Комиссару Путей Сообщения и не предусмотренные Положением о Н.К.П.С. Таково право «подвергать в дисциплинарном порядке должностных лиц транспорта за служебные проступки аресту на срок до трех месяцев» (Пост. Ц.И.К. и С.Н.К. от 13 июня 1924. Вестн. Ц.И.К., С.Н.К. и С.Т.О. С.С.С.Р. ст. 209, 1924). Этим правом нарком может пользоваться в случаях «нарушения правил технической эксплоатации, внутреннего служебного распорядка и трудовой дисциплины должностными лицами транспорта».

представителей других отраслей народного хозяйства по вопросам, связанным с деятельностью транспорта. Это право созыва съездов и совещаний как ведомственных, так и междуведомственных (п. «л» ст. 4). Этим правом Н.К.П.С. и его местные органы широко пользуются, устраивая так называемые экономические совещания при правлениях железных дорог для освещения разнообразных нужд, связанных с транспортом заинтересованных ведомств. Практика по созыву съездов (тарифных, конвенционных, по разбору претензий и технических) также весьма обширна.

Как налаживает Н.К.П.С. — общесоюзный наркомат — свою связь с союзными республиками и в какой мере осуществляется здесь деконцентрация управления, вводимая Общим положением о наркоматах в виде организации «уполномоченных»? Положение о Н.К.П.С. С.С.С.Р. предусматривает в ст. 6 таких уполномоченных Н.К.П.С. при Советах Народных Комиссаров союзных республик, указывая однако, что их назначение и отзыв, а также права и обязанности, будут определены специальным положением, утвержденным С.Н.К. С.С.С.Р. Такая отсылка не мешает впрочем указать на возможность совмещения должности уполномоченного при С.Н.К. союзной республики с должностью уполномоченного Н.К.П.С., посылаемого в отдельные местные органы транспорта — округа, правления и т. д. В этом случае, если обе должности совмещаются, а также и в тех случаях, когда уполномоченный Н.К.П.С. при союзной республике не является одновременно и уполномоченным Н.К.П.С. в каком-либо правлении или округе, — взаимоотношения между ним и другими уполномоченными Н.К.П.С., находящимися на территории той же союзной республики, должны определяться упомянутым выше постановлением С.Н.К. С.С.С.Р., каковое еще не издано.

В основе местного аппарата Н.К.П.С. лежит окружная система, комбинированная с линейной; по ней строится управление железнодорожным транспортом (округа путей сообщения) шоссейными и грунтовыми дорогами (окружные управления); наконец управление речным и морским транспортом строится по системе отдельных рек и морей, районирование которых связывается с учреждением соответствующих речных и морских госпароходств. Во главе названных пароходств стоят соответствующие п р а в л е н и я, а в центре общее руководство и направление деятельностью всех правлений возложено на бюро правлений речных госпароходств и на центральное правление государственного морского торгового флота (Госторгфлот). Точно таким же объединяющим во всесоюзном масштабе аппаратом, координирующим работу правлений железных дорог, является аналогичное Бюро правлений железных дорог при Н.К.П.С.

Распределение округов по С.С.С.Р. не учитывает политического деления его на союзные республики, а строится исключительно по принципу технической целесообразности, главным образом по линейной системе, по направлению линий железных дорог, рек, или по морям. В виду такого своеобразия в районировании местных органов Н.К.П.С. вопрос о взаимоотношениях между уполномоченными Н.К.П.С. при С.Н.К. союзных республик — аппаратами, приуроченными к политическим делениям,—и уполномоченными Н.К.П.С. в правлениях, округах и прочих органах, с этими делениями не связанными, приобретает особую важность, так как от его разрешения зависит у в я з к а организации транспорта с интересами отдельных союзных республик. В заключение отметим нарастание в Н.К.П.С. централизующих начал в зависимости от экономической структуры отдельных видов транспорта. Более всего централизован морской транспорт, на следующем месте стоит железнодорожный транспорт, и наконец менее всего централизация проведена в отношении речного и местного транспорта.

Народный комиссариат почт и телеграфов.

Средства народной связи, сосредоточенные в Наркомпочтеле, обнаруживают по своей природе тенденцию к объединению не только в общесоветском, но и в мировом масштабе, являясь интернациональными по целям и по задачам. Будучи тем могучим аппаратом, при помощи которого рабоче-крестьянское правительство прокладывает пути к объединению между географически отдаленными друг от друга местностями Союза С.С.Р., Наркомпочтель приобрел такое же важное значение в ряду других наркоматов, как и органы транспорта, также перерезывающего своими линиями территорию Союза в различных направлениях. Союзные республики поставили очередной задачей создание общесоветского аппарата единой народной связи еще в начальный период возникновения объединительных течений среди них. Первым шагом к такому объединению было подписание почтово-телеграфного соглашения между закавказскими советскими республиками, с одной стороны, и Р.С.Ф.С.Р., с другой, от 24 мая 1922 г., по которому закавказский Наркомпочтель и его уполномоченные в отдельных закавказских республиках упразднялись, вместо них было образовано управление Закавказского п.-т. округа по типу существовавших в Р.С.Ф.С.Р. На основании союзных рабоче-крестьянских договоров с отдельными союзными республиками были заключены дополнительные соглашения о порядке управления почтово-телеграфной сетью на территории названных республик с Украиной и Белоруссией. К моменту образования Союза С.С.Р. мы имеем почти всю совет-

скую территорию, покрытую учреждениями народной связи, управляемыми единым союзным Наркомпочтелем. Принятое III сессией Ц.И.К. Союза Положение об этом наркомате лишь дает юридическое оформление наступившему к тому времени на практике единству, возлагая на единый народный комиссариат почт и телеграфов руководство и управление всеми видами народной связи Союза С.С.Р.

Компетенция наркомата складывается из обычных наркоматских функций, предусмотренных Общим положением о наркоматах и формулированных в применении к народной связи. Так в области нормативной Наркомпочтель подготовляет законопроекты и разрабатывает законодательные предположения по вопросам народной связи, в области организационно-административной в его задачи входит устройство и эксплоатация почты, телеграфа, радио-телеграфа и телефона и вообще устройство почтового дела, включая сюда организацию перевозки почты во всех видах; помимо указанных функций Наркомпочтель занимается координированием деятельности других органов в области эксплоатации телеграфа, радио-телеграфа, телефона и почты, тарифно-нормировочной деятельности, которая выражается в выработке такс на все виды услуг почтово-телеграфных, радио-телеграфных и телефонных учреждений и предприятий, наконец ему принадлежит и функция технического контроля—наблюдения за состоянием электрических силовых сетей и принятия мер для ограждения влияния таковых на телеграфные и прочие сооружения, состоящие в его ведении, технический надзор при устройстве телеграфа, радио и телефона.

Помимо перечисленных функций, направленных на внутреннее развитие средств связи в С.С.С.Р., перед Наркомпочтелем встают задачи по развитию и укреплению внешних почтово-телеграфных, телефонных и международных радио-сношений и связей (п. «з» ст. 2). Таким образом Наркомпочтель является в системе наркоматов Союза мощным орудием связи с окружающим С.С.С.Р. миром и призван служить спайке и укреплению советских международных отношений как путем правильного осведомления органов Союза С.С.Р. о происходящем вовне, так и путем надлежащей ориентировки внешнего мира о политике Союза С.С.Р.

Центральный аппарат Н.К.П. и Т. образуют народный комиссар и коллегия при нем и четыре центральных управления: общее, финансово-экономическое, эксплоатационно-техническое и инспекция. Кроме того, при Н.К.П. и Т. имеется плановая комиссия (Связьплан) с техническим советом [1]).

[1]) Кроме того имеется не предусмотренное Положением центральное управление телефонной связи (Цутеф) (см. схему).

Из перечисленных частей Н.К.П.иТ., эксплоатационно-техническое управление (состоящее из отделов: а) сооружений проволочной связи, б) радио-сооружений, в) эксплоатации проволочной и радио-связи, г) эксплоатации почтовой связи) выполняет оперативную работу наркомата, финансово-экономическое же управление является функциональным аппаратом. Совершенно ясна и задача Связьплана. Этот орган разделяется на секции: техническую и организационно-финансовую. Первая и является техническим советом. Положение о Связьплане утверждено еще в 1921 г. Связьплан имеет свое управление делами, а также техническую библиотеку-читальню (инструкция Связьплану при Н.К.П.иТ., утвержденная Н.К.П.иТ. 4-I — 24 г.).

Местный аппарат Наркомпочтеля функционирует либо в виде органов, приуроченных к союзным республикам, либо в виде органов, построенных по окружной системе, явившейся на смену недолго просуществовавшей губернской системе.

Уполномоченные Н.К.П.иТ. при С.Н.К. союзных республик действуют «на основании Общего положения о наркоматах Союза С.С.Р. и специальных Положений об уполномоченных Н.К.П.иТ. при С.Н.К. союзных республик, издаваемых в установленном законодательном порядке» (ст. 9).

Окружные органы, т.-е. окружные управления связи, действуют на основании специального о них Положения, утверждаемого Ц.И.К-ом Союза.

Упомянутого выше акта об «уполномоченных» еще не последовало, что же касается округов связи, то их организация определяется Положением об окружных управлениях связи от 7 мая 1923 г., изданным В.Ц.И.К. и С.Н.К., но в силу своего общесоюзного значения распространявшим действие на все союзные республики. Окружные управления связи являются основными опорными пунктами Наркомпочтеля. Им подчинены все почтовые, телеграфные, радио-телеграфные и телефонные учреждения округа, находящиеся в ведении почтово-телеграфного ведомства, за исключением непосредственно подчиненных Н.К.П.иТ., а также все почтовые станции или вспомогательные пункты по производству почтовых операций. Окружным управлениям связи подчинены районные конторы связи, последним же непосредственно все низовые почтовые учреждения данного района, не всегда, впрочем, совпадающего с губернским административным делением. Управление округа делится на ряд отделов, структура которых определяется инструкцией Наркомпочтель от 13 мая 1924 г. «окружным органам связи». В составе некоторых округов (Севзап., Моск., Юговост., Харьков. и др.) образуются особые телефонные отделения.

Система районирования органов народной связи, не совпадающая с административным делением союзных республик, выдвинула вопрос об увязке управления округами связи с Облэкосо, и районных контор связи с Губисполкомами. По поводу связи и порядка подчинения окружных управлений связи областным Экосо, по разъяснению Н.К.П.иТ. и Н.К.Ю. от 10-VI—24 г., следует считать органы связи в административном отношении совершенно изъятыми из подчинения Облэкосо и подчиняющимися последним лишь в смысле подотчетности и подконтрольности окружных управлений связи областным Экосо. В случае получения округами связи распоряжений местных органов, противоречащих действующим законам или распоряжениям Н.К.П.иТ., начальники округов должны обращаться за разъяснением в Н.К.П.иТ., коему округа являются непосредственно подчиненными, для немедленного обжалования в установленном порядке.

Таким образом местное управление органами связи изъято из административного подчинения аппаратам союзных республик [1]) как центральным, так и местным, и состоит в исключительном подчинении наркомату почт и телеграфов С.С.С.Р.

Для осуществления надзора за своими местными органами, Наркомпочтель организовал особую инспекцию, функции которой и состав определены Положением об инспекции Н.К.П.иТ. от 24 января 1924 г., утвержденным народным комиссаром почт и телеграфов. В задачи инспекции входит осуществление систематического и непосредственного надзора за деятельностью местных управлений и предприятий, перевозкой почт, состоянием всех видов сооружений, и т. д. и установления возможных мероприятий к устранению замеченных дефектов и улучшению всех видов связи. Инспекция не входит в состав какого-либо управления Н.К.П.иТ. и непосредственно подчиняется народному комиссару. В своей деятельности инспектора пользуются широкими правами, вплоть до отстранения от должности, в случае обнаружения злоупотреблений, всех, за исключением начальников округов и их помощников, служащих Н.К.П.иТ.

Народный комиссариат внешней торговли.

На судьбе народного комиссариата внешней торговли отразились значительнее всего перипетии советской экономи-

[1]) Разумеется, это распространяется и на автономные республики, входящие в Р.С.Ф.С.Р. См., например, декрет о порядке управления почтово-телеграфными органами в автономных республиках (С. У. 1922, ст. 352), коим создавалась в этих республиках должность уполномоченного Н.К.П. и Т.

ческой политики. Созданный в апреле 1920 г., еще при «старой» экономической политике, заменивший громоздкий и неопределенный по задачам народный комиссариат торговли и промышленности, Н.К.В.Т. вначале был весьма слабым и немощным аппаратом, и только окончание блокады с обозначившейся перспективой восстановления международного товарооборота вдохнула жизнь в этот наркомат. И вот, по мере развития и укрепления советских международных связей, растет и оформляется организация Н.К.В.Т. Незыблемо проводимый в жизнь принцип монополии внешней торговли служит той базой, на которой ведет свою работу Наркомвнешторг; от крепости и твердости занимаемых Наркомвнешторгом позиций в отношении монополии внешней торговли зависят его успехи. Выдающееся значение этого принципа образно подчеркнул в своей речи на II всесоюзном совещании уполномоченных Н.К.В.Т. тов. К р а с и н, который указал, «что монополия внешней торговли является не только инструментом нашей внешней торговли, не только оружием величайшей мощности и силы, которым мы пользуемся при практическом осуществлении торговых операций, но и оружием, которое позволило нам, не имевшим специального торгового опыта, не имевшим вполне надежного и достаточно подготовленного персонала, совершать внешние торговые операции и торговать с величайшими пройдохами буржуазного мира, не будучи, или не всегда будучи, ими обманутыми».

Краеугольный принцип всей советской международной политики не мог не найти себе глубокого отражения во всей внутренней организации Наркомвнешторга. С самого начала его существования, основной задачей наркомата и всех его органов делается практическое осуществление монополии внешней торговли, при чем вначале понимание этой монополии давалось в том смысле, что сам Наркомвнешторг и его органы должны были непосредственно выполнять экспортные и импортные операции. Впрочем размеры этих операций были тогда еще довольно скромными, и громоздкий бюрократический аппарат с трудом, но все же мог справляться с этой задачей. Положение о Н.К.В.Т. от 28-X-1920 г. — первая «внешторговская конституция» — предусматривает разделение всего аппарата Н.К.В.Т. на три основных секции: оперативную, финансово-экономическую и общих дел. К ним присоединялись два ф у н к ц и о н а л ь н ы х отдела: инспекторско-инструкторский, договорно-правовой и секретариат. Особенный интерес, сейчас впрочем только исторический, представляет структура оперативной секции, которая объединяла пять огромных по масштабу управлений, выполнявших оперативные функции. В состав этой секции входили: экспортное, импортное, транспортно-экспедиционное, таможенно-материальное управления и центральное управле-

ние охраны границ республики; кроме того, при ней существовала еще центральная плановая комиссия. Во вторую секцию входили функциональные управления: статистико-экономическое и финансово-счетное. Третья секция состояла как из общих отделов (административное управление, секретариат), так и из функциональных отделов (инспекторско-инструкторский и договорно-правовой). Отмеченная здесь структура Н.К.В.Т. удержалась недолго; вскоре наступил ряд реорганизаций, захвативших центральную плановую комиссию (она была ликвидирована), транспортно-экспедиционное и таможенно-материальное управление (они были слиты), наконец центральное управление охраны границ республики (функции его перешли к Г.П.У. и таможенному управлению). Не остались в стороне от реорганизации и функциональные и общие отделы. Административное управление было преобразовано в управление делами, в которое вошел также и секретариат. Инспекторско-инструкторский отдел был упразднен и в дальнейшем заменен управлением местными органами, договорно-правовой отдел преобразован в юридическую часть.

Мы не останавливаемся на длинном ряде организационных пертурбаций, происходивших в Наркомвнешторге с указанного периода до настоящего времени, на тех беспрерывных улучшениях и приспособлениях его аппарата, которые требовались в интересах достижения наибольшей гибкости его оперативных органов. Столкновения с капиталистическим миром, которые у Наркомвнешторга были на каждом шагу, при каждой сделке по внешней торговле, требовали очень внимательного отношения к вопросам организации, так как везде, — отмечал в той же речи тов. Красин,—«наш капиталистический враг стремится нас прощупать, нет ли какого-либо слабого места, на котором можно было бы проникнуть в твердыню нашей экономической системы». Создание разветвленного аппарата торгпредств Н.К.В.Т. за границей, значительного числа смешанных акционерных обществ также требовали налаженного руководства со стороны Наркомвнешторга их импортно-экспортной деятельностью. Организационные формы этого руководства представлялись особенно важными еще и потому, что Наркомвнешторгу Р.С.Ф.С.Р. приходилось согласовывать свою линию с деятельностью Наркомвнешторгов союзных республик, объединение с которыми было проведено союзными рабоче-крестьянскими договорами с У.С.С.Р., Б.С.С.Р. и закавказскими республиками. Первоначально мы имеем полное отсутствие какой-либо согласованности в действиях отдельных республик в сфере внешней торговли. Единственным актом, пытающимся ввести в норму эти взаимоотношения, является изданное С.Н.К. Р.С.Ф.С.Р. от 18 июля 1921 г. Положение об уполномоченном Н.К.В.Т. на Украине и его

органах. Однако, этот акт, в силу своей крайней дефектности, не привел к цели и не создал твердых форм взаимоотношений органов внешней торговли обеих республик [1]). В связях по линии внешней торговли между Р.С.Ф.С.Р. и Закавказскими республиками также отсутствовала какая-либо упорядоченность. Объединение отдельных Внешторгов Грузии, Армении и Азербейджана в Заквнешторг проводилось далеко не последовательно и оставляло республикам большие возможности в смысле проведения самостоятельной линии в вопросах внешней торговли. С подписанием договора об образовании С.С.С.Р. и с превращением Н.К.В.Т. Р.С.Ф.С.Р. в общесоюзный наркомат наступает новая эра в развитии взаимоотношений между союзными республиками и прокладываются пути к действительному объединению их в этой отрасли. Конституция Союза возложила на верховные органы Союза С.С.Р. руководство внешней торговлей, заключение концессионных договоров как общесоюзных, так и от имени союзных республик. Эту задачу во всесоюзном масштабе должен был выполнять общесоюзный Наркомвнешторг. Этим самым было исключено всякого рода договорное нормирование взаимоотношений между союзными республиками, которое имело место в области внешней торговли до образования Союза С.С.Р. Мы имеем здесь в виду заключенное в мае 1921 г. соглашение между правительством Р.С.Ф.С.Р. и правительствами закавказских советских республик и соглашение от 2 июня 1921 г. между правительствами Грузии, Армении и Азербейджана об образовании объединенного Заквнешторга [2]).

Действующее ныне Положение о Н.К.В.Т. С.С.С.Р. в своих основах строится на признании двух принципиальных начал: на идеологическом базисе—монополии внешней торговли,—унаследованном от своего предшественника Н.К.В.Т. Р.С.Ф.С.Р., и на организационном базисе — обособлении коммерчески-оперативных функций от регулирующих, административных. Этот последний принцип не является также новым для Н.К.В.Т. Он был положен в основу реорганизации Наркомвнешторга еще в период первоначального образования в нем так называемого Госторга. Последний же фиксировался в Положении о Н.К.В.Т. еще от 16 февраля 1922 г., которое было промежуточным актом между указанным выше первым Положением об Н.К.В.Т. 1920 г. и ныне действующим.

---

[1]) См. В. Ю. Вольф. «Обзор законодательства Р.С.Ф.С.Р. по внешней торговле за период с 1/I 1921 по 1/VI 1922». «Советское Право» № 2, 1922, стр. 98 и 99.

[2]) См. о них в статье Т. Г. «Централизация законодательного регулирования внешней торговли С.С.С.Р.». «Внешняя торговля», еженед. Н.К.В.Т. № 6 — 7 (84 — 85). Изд. Н.К.В.Т. М., 1924.

Положение об Н.К.В.Т. С.С.С.Р., принятое III сессией Ц.И.К-а Союза, предусматривает следующие основные функции наркомата: нормотворческую и законоподготовительную, заключающуюся в разработке общих мероприятий, направленных к развитию торговых сношений Союза с иностранными государствами соответственно интересам Союза в целом и отдельных его частей, в участии в делегациях Союза С.С.Р. на международных съездах и конференциях по заключению торговых договоров и соглашений и по вопросам, касающимся внешней торговли, а также в участии в разработке вопросов, подлежащих обсуждению на упомянутых съездах и конференциях (п.п. «а», «д»), административную функцию, выражающуюся в осуществлении указанных выше мероприятий и в руководстве связанными с внешней торговлей операциями и т. д. (п. «в»), плановую и координационную функции (составление экспортного и импортного плана Союза С.С.Р. и разработка вопросов по концессионированию и акционированию отдельных отраслей внешней торговли), контрольную функцию (контроль и надзор за деятельностью экспортно-импортных учреждений и организаций и отдельных лиц, ведущих операции по внешней торговле, наблюдение за точным и полным исполнением всех законодательных постановлений и правил, относящихся к монополии внешней торговли (п. «з») и др.).

Основным и преобладающим в компетенции Наркомвнешторга видом деятельности является регулирование и планирование внешней торговли; непосредственная оперативная деятельность от него в настоящее время отошла к Госторгу, Госучреждениям и организациям, выполняющим экспортно-импортные функции. Это регулирование и планирование Н.К.В.Т. осуществляет как в виде подготовки и проведения соответствующих законодательных актов, так и в форме издания всевозможных инструкций, циркуляров, приказов и правил подчиненным ему органам — местным уполномоченным Н.К.В.Т. и заграничным торгпредствам. В общем, компетенция Н.К.В.Т. не выходит из пределов тех функций, которые предусмотрены Общим положением о наркоматах.

Центральный аппарат Наркомвнешторга по действующему Положению образуется из народного комиссара и коллегии при нем, двух общих отделов (секретариат и управление делами), двух функциональных частей (экономическо-правовое управление и финансово-счетное) и четырех оперативных частей (управлений: а) торговыми предприятиями и учреждениями, б) регулирования, в) транспортного, д) таможенного). Употребляя здесь выражение «оперативные», следует иметь в виду, что эти управления Н.К.В.Т. выполняют основную

компетенцию Н.К.В.Т. в области внешней торговли, а не понимать это выражение в смысле непосредственной оперативной коммерческой деятельности. Функции всех названных здесь оперативных частей Н.К.В.Т. являются в настоящее время почти исключительно функциями планирования и регулирования.

В настоящее время Н.К.В.Т. в развитие Положения о нем, изданного III сессией Ц.И.К. Союза, принял ряд отдельных положений об образующих наркомат отдельных управлениях и частях. Так 2 марта 1924 г. были утверждены Н.К.В.Т. Положения об управлении делами Н.К.В.Т., экономически-правовом управлении, транспортном управлении, управлении регулирования и секретариате [1]). 17 апреля 1924 г. в составе Н.К.В.Т. фактически начало функционировать управление торговыми предприятиями и учреждениями. В названных Положениях функции отдельных управлений и входящих в их состав отделов значительно более уточнены и детализированы.

Такова в кратких чертах центральная организация Н.К.В.Т. Теперь мы переходим к органам Н.К.В.Т. на местах — в союзных республиках. Общее у Н.К.В.Т. с другими общесоюзными наркоматами, это — наличие «уполномоченных» при С.Н.К. союзных республик. Во многих отношениях этот «уполномоченный» общесоюзного наркомата напоминает прежнего «уполномоченного» Н.К.В.Т. на Украине, которого создавало Положение от 18 июля 1921 г.

Уполномоченный имеет своей задачей: а) обследование и изучение внутренних и внешних рынков, экспортных и импортных возможностей (учетно-информационные функции), б) разработку экспортно-импортного плана по республике (участие в планировании) и в) целый ряд других контрольных, консультационных и административно-исполнительных функций по вопросам внешней торговли. При уполномоченном Н.К.В.Т. состоит Госторг с правом юридического лица, действующий под руководством управления торговыми предприятиями и учреждениями Наркомвнешторга.

Уполномоченный Н.К.В.Т. при С.Н.К. союзной республики (так же как мы выше отмечали по Н.К.И.Д.) имеет право назначить своего представителя, действующего в составе соответствующего торгпредства заграницей, — для наблюдения и содействия за проведением заграницей операций по внешней торговле, связанных с обслуживанием нужд данной союзной республики.

Уполномоченному Н.К.В.Т. подчинены все находящиеся на территории данной союзной республики областные управле-

---

[1]) Положения эти распубликованы в приложении к №15 — 16 (93—94) журн. «Внешняя торговля» в отделе «Законод. и админ. распор. по внешторг.» за май 1924 г. Схему отделов см. в приложении.

ния или отделения Наркомвнешторга в лице своих начальников. Но, вглядываясь в компетенцию уполномоченных Н.К.В.Т. при С.Н.К. союзной республики, нетрудно заметить, что большинство принадлежащих ныне уполномоченному Н.К.В.Т. при С.Н.К. союзной республики функций является лишь сколком с тех прав, которые принадлежали раньше уполномоченным Р.С.Ф.С.Р. по внешней торговле; что функции прежних уполномоченных сильно сокращены, и управление органами Внешторга союзной республики целиком сосредоточивается в общесоюзном центре. На практике, однако, уполномоченные Н.К.В.Т. при С.Н.К. союзных республик, опираясь на свой аппарат (управления уполномоченного), имея свое представительство в Москве, и, наконец, располагая, как оперативным подсобным органом, аппаратом Госторга данной союзной республики, приобретают нередко значительную самостоятельность, конечно, в пределах общесоюзного экспортно-импортного плана и в соответствии с общесоюзными декретами. Большим подспорьем и материальной базой этой самостоятельности для уполномоченного является наличие в его распоряжении специально выделенных Н.К.В.Т. и правительством данной республики денежных и материальных фондов, при чем экспортные фонды, выделенные союзной республикой и переданные уполномоченному Н.К.В.Т., остаются собственностью республики. Эта материальная связанность неизбежно влечет для уполномоченного усиление его ответственности и подотчетности перед правительством союзной республики по распоряжению фондом, создавая на практике немалую связь уполномоченного Н.К.В.Т. с союзной республикой.

Переходя к зарубежным органам Н.К.В.Т., приходится сказать, что здесь органы Н.К.В.Т. — торгпредства С.С.С.Р. — проводят в своей организации в общем те же принципы отделения регулирующих функций от коммерческих, какие мы видели в центральном аппарате Н.К.В.Т.; таким выделившимся из торгпредства аппаратом является его «коммерческая часть». Поэтому и задачи торгпредств различаются: регулирующие и коммерческие. В отношении первых торгпредства являются органом Н.К.В.Т., составляя в то же время часть соответствующего полпредства С.С.С.Р. и входя в состав последнего; в отношении вторых торгпредства подчиняются непосредственно управлению торговыми предприятиями и учреждениями Н.К.В.Т. Кроме указанных аппаратов Положение о Госторге предусматривает право последнего образовывать свои представительства в составе торгпредств С.С.С.Р. и поддерживать с ними связь (Положение о представителе Госторгов в составе торгпредств С.С.С.Р. заграницей, утвержденное наркомом Н.К.В.Т. от 14 февраля 1924 г.).

Периферическими органами торгпредств являются торговые агентства, учреждаемые Н.К.В.Т. [1]). Торговые агенты назначаются и отзываются Н.К.В.Т. и подчиняются либо непосредственно наркомату, либо через торгпредство — наркомвнешторгу, по распоряжению последнего.

Несколько обособленное положение в составе Н.К.В.Т. занимает таможенное управление. Функции его определяются Положением об Н.К.В.Т. [2]), как организация и управление таможенными учреждениями, контроль и наблюдение за выполнением таможенных законов и распоряжений, наконец как функции по разработке таможенного тарифа и по участию в разработке международных таможенных конвенций и договоров. Характерным своеобразием таможенной организации является ее отличная от других органов Н.К.В.Т. система районирования местных органов по округам; во главе округов стоят начальники, назначаемые и отзываемые Н.К.В.Т. по соглашению с С.Н.К. союзных республик. В силу указанных причин в организации таможенных учреждений чувствуется некоторая а в т о н о м и з а ц и я. В отношении открытия и упразднения таможенных учреждений, а также изменения места их расположения, установления разрядов таможен, и т. д., права Н.К.В.Т. С.С.С.Р. известным образом ограничены обязательным участием Н.К.Ф. Союза С.С.Р. и — что особенно важно — необходимостью все означенные мероприятия проводить «по соглашению с С.Н.К. соответствующей союзной республики». Следовательно в отношении таможенного управления можно констатировать также известный уклон к д е ц е н т р а л и з а ц и и.

---

[1]) Положение о торговых агентствах С.С.С.Р., утвержд. Н.К.В.Т. от 31 марта 1924 г. (Приказ от 4 апреля, № 48.)

[2]) Положение о главном таможенном управлении, утв. народным комиссаром В. Т. 2-III—1924 г., устанавливает следующую его структуру: отделы: 1) общий, 2) тарифный, 3) оперативно-судебный, 4) сметно-расчетный, 5) статистический, 6) строительное бюро, 7) инспекторская часть. (Пр. Н.К.В.Т. С.С.С.Р. от 14-III, № 29).

ГЛАВА VI.

Объединенные народные комиссариаты Союза С. С. Р.

Народный комиссариат финансов.

Из всех объединенных наркоматов Союза С.С.Р. Наркомфин является самым централизованным. Этот общий стиль его постройки сказывается не только по функциональной линии, но и находит себе выражение в его организации. В составе общесоюзного Наркомфина имеются некоторые части, построенные по типу общесоюзных ведомств, как, например, валютное управление, финансовый контроль и некоторые другие. В области налоговой Н.К.Ф. представляет также сильно централизованный аппарат, такая же картина представляется нам и в области бюджета. И если некоторые части Наркомфина в своей структуре испытывают влияние обратных тенденций и устанавливают линию более равномерного распределения компетенции между С.С.С.Р. и союзными республиками, то все же общий вывод о преобладании централизующих начал в организации и деятельности этого наркомата находит себе достаточную опору в действующих нормах и в самих фактах.

Эволюция Наркомфина за революционные годы 1917 — 1920 и за годы мирного советского строительства 1921 — 1924— весьма поучительна. Быть может на примере этого наркомата легче всего убедиться в той непосредственной связи, которая существует между строительством госаппарата и экономикой страны. Было время, когда казалось, что «дни Наркомфина сочтены», когда к концу 1920 года — период наибольшего подъема волны социалистических мероприятий военного коммунизма — в самом наркомате и в печати говорили упорно о предстоящем упразднении денежной системы и переходе к непосредственным безденежным формам обмена. Значение налоговой деятельности Наркомфина к этому времени также сошло на нет, местных финансов не существовало, кредитная система отсутствовала, бюджетная и кассовая работа сводилась к сметно-бухгалтерским

операциям, и весь Наркомфин в целом превращался в центральную бухгалтерию. Пессимистические перспективы отмирания Наркомфина, однако, не оправдались. Новая экономическая политика возродила этот наркомат в его огромном народнохозяйственном значении, и не только восстановила прежний его вес, но сильно увеличила и распространила его влияние на все ведомства, сделав его решающим фактором во всех без исключения отраслях народного хозяйства страны. Рост Наркомфина и укрепление его аппарата происходит параллельно умиранию другого наркомата, функции которого, в связи с нэп'ом, переходят к Наркомфину. Речь идет о Наркомпроде, который теряет одну за другой свои позиции в области регулирования продрессурсов и взимания введенного в связи с нэп'ом продналога. С другой стороны, усиление Наркомфина происходит за счет ликвидируемой самостоятельности финансовых аппаратов союзных республик. Заключенные Р.С.Ф.С.Р. с Азербейджаном, Белоруссией, Арменией соглашения по финансовым вопросам объединяют эту отрасль и сосредоточивают в Н.К.Ф. Р.С.Ф.С.Р. функции утверждения бюджетов союзных республик, функции регулирования в них вопросов прямого и косвенного обложения. В области налогов едва ли не раньше, чем во всех других областях советского строительства, были сделаны решительные шаги в сторону тесного объединения. Декрет В.Ц.И.К. и С.Н.К. от 27 апреля 1922 г. [1]) предписывал безотлагательное и обязательное проведение повсеместно в Российской федерации советских республик всех налоговых мероприятий, вводимых Центральным Исполнительным Комитетом. Не только все декреты и постановления В.Ц.И.К., касающиеся налогов, пошлин и сборов налогового характера, как общегосударственных, так и местных, но также и все издаваемые Н.К.Ф. Р.С.Ф.С.Р., во исполнение означенных декретов и постановлений, правила, положения и инструкции — являлись о б я з а т е л ь н ы м и для союзных советских республик, заключивших договоры с Р.С.Ф.С.Р. и объединивших с нею свои финансы. Все эти акты должны были вводиться в действие немедленно по получении на месте их текста, распубликованного в официальных изданиях В.Ц.И.К. или переданных специальными почтовыми, телеграфными или радио-телеграфными сообщениями В.Ц.И.К. или Н.К.Ф. Одновременно с этим актом было воспрещено законодательным и административным учреждениям всех союзных республик устанавливать какие-либо изъятия в косвенном обложении [2]). Централизация н а л о г о в о г о законодательства и всего налогового дела была реальным фактом уже в 1922 году.

[1]) С. У. Р.С.Ф.С.Р. 1922, ст. 363.
[2]) С. У. Р.С.Ф.С.Р. 1922, ст. 364.

Развитие взаимоотношений между союзными советскими республиками и укрепление их внутренних хозяйственных и политических связей повлекло за собой неизбежно еще более тесное финансовое объединение. С Украиной и с Белоруссией оно проводилось в пределах всех объединенных ведомств и весьма последовательно, в отношении же Закавказья финансовое объединение несколько запаздывало в виду целого ряда местных условий. В частности до самого последнего времени закавказская федерация сохраняла свою бюджетную самостоятельность, а также свою монетную систему, ликвидированную лишь в 1923 г. соглашением об объединении монетной системы между Наркомфином З.С.Ф.С.Р. и Наркомфином Союза С.С.Р. Унификация денежного обращения была окончательно закреплена постановлением Ц.И.К. и С.Н.К. СоюзаС.С.Р. от 4 апреля 1924 г. «О проведении денежной реформы в З.С.Ф.С.Р.» («Вестник Ц.И.К., С.Н.К. и С.Т.О. Союза С.С.Р.», ст. 124, 1924). Того же числа было принято постановление о включении бюджета З.С.Ф.С.Р. в единый бюджет Союза С.С.Р. — с 1 октября 1924 г., а 18 апреля 1924 г. — о введении общей налоговой системы на территории З.С.Ф.Р.С. («Вестник Союза С.С.Р.» ст.ст. 125 и 161, 1924 г.). Таким образом к настоящему времени полностью удалось провести в жизнь фактическое объединение финансовой системы З.С.Ф.С.Р. с общесоюзной.

Расширение территории и масштаба деятельности Н.К.Ф. Р.С.Ф.С.Р. и усиление его экономического могущества не могло не отражаться на организационной структуре. Она несколько раз менялась, свертываясь или выпрямляясь в зависимости от объема возлагаемых эпохой задач. Период наибольшего сжатия деятельности Наркомфина был одновременно периодом, когда функции Наркомфина и его структура сократились до минимума. По мере того как выдвигались новые задачи, происходили в структуре Н.К.Ф. внутренние изменения и перегруппировки. Впервые после новой экономической политики фиксирует эти изменения Положение о Н.К.Ф. от 28 июля 1921 г. Попытка определить задачи Н.К.Ф. в этом Положении является еще весьма несовершенной и робкой. Послевоенная экономическая ситуация в Р.С.Ф.С.Р. еще не давала материала для построения многих будущих функций Наркомфина в области кредита, банковского дела, страхования, доходов с промышленности и пр. ,— мы имеем здесь лишь первоначальную наметку будущей компетенции наркомата. В структуре Н.К.Ф. по Положению от 28-VII—21 г. чувствуется эта неопределенность. Основной центральный его аппарат образует: а) управление делами, б) организационно-налоговое, в) сметно-бюджетное, г) счетно-операционное, наконец Госзнак и Гохран. Наркомфин еще не вполне вышел из тех рамок центральной приходо-расходной кассы, какою

мыслился он накануне перехода к новой экономической политике его идеологами.

Необычайно быстро протекает рост функций и задач Н.К.Ф. в следующие за этим годы. Н.К.Ф., можно сказать, в своей организации растет не по дням, а по часам. Возникают в его составе мощные аппараты: Госбанк, Госстрах. Ширится и укрепляется Центроналог, возникает как самостоятельная единица валютное управление, такие учреждения, как счетно-операционное и сметно-бюджетное управление, отливаются в новые более четкие организационные формы бюджетного управления, наконец в связи с реформой Р.К.И. организуется финконтроль, а в связи с усилением роли неналоговых доходов — выделяется из состава Госналога самостоятельное управление госдоходами. Все эти пертурбации и перегруппировки отражает принятое III сессией Ц.И.К. Союза 12 ноября 1923 г. Положение о Н.К.Ф. С.С.С.Р. [1]).

Исходным пунктом организации союзного Наркомфина послужили провозглашенные Конституцией Союза предпосылки тесного хозяйственного объединения союзных республик. Совершенно понятно, что условиями этого объединения является установление единой денежной и кредитной системы, единства общесоюзного бюджета и налоговой системы союзных республик. Все эти принципы формулируются пунктами «л» и «м» ст. I Конституции Союза С.С.Р. Согласно этим пунктам, органам верховной власти Союза предоставляется: а) утверждение единого государственного бюджета С.С.С.Р., в состав которого входят бюджеты союзных республик; б) установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчислений и надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов союзных республик, наконец, в) разрешение дополнительных налогов и сборов на образование республиканских бюджетов. Таким образом, Конституция предрешает отнесение к исключительной компетенции Союза С.С.Р. вопросов, касающихся бюджета, установления налогов и доходов общесоюзного значения, а также разрешение дополнительных налогов и сборов и отчислений от общесоюзных налогов и доходов или надбавок к ним, идущих на образование бюджетов союзных республик. Налоговая система и система бюджета как Союза С.С.Р., так и союзных республик становятся сферами преобладания общесоюзного законодательства, а в своих основах — сферою исключительной компетенции органов Союза С.С.Р.

Сообразно указанному выше и Положение о Н.К.Ф. С.С.С.Р. в довольно решительных выражениях закрепляет за союзным

[1]) Подробности вышеуказанной исторической эволюции не вмещаются в рамки краткого очерка. См. Сборник декретов и распоряжений по финансам т. I — V. П. 1921 — 22 г.г.

Наркомфином права в области составления и исполнения бюджета Союза С.С.Р., организации и урегулирования системы денежного обращения, разработки налоговых законов. Одновременно с этим Положение о Н.К.Ф. Союза предусматривает и функции, вытекающие из роли Н.К.Ф. как объединенного наркомата, т.-е. функции общего руководства деятельностью одноименных наркоматов — Н.К.Ф. союзных республик.

В составе центрального аппарата учреждений Н.К.Ф. по действующему Положению насчитывается десять оперативных управлений, выполняющих непосредственные задачи Н.К.Ф. в отдельных областях его компетенции, одно функциональное управление (фин.-эконом. бюро или «Фэб») и одно общее. Оперативную работу несут: бюджетное, валютное, финансово-контрольное управления, упр. госналогами, упр. госдоходами, упр. мест. финансами, гл. упр. гос. трудовыми сберегательными кассами, Госстрах, Госбанк и Госзнак. Отсутствие прочих функциональных отделов (инспекторского, учетного, консультационного, статистического и других) объясняется тем, что каждое управление дифференцирует среди своих отделов и подотделов соответствующие функции и создает функциональные отделы в составе управлений, тогда как они отсутствуют в масштабе всего наркомата [1]).

Несколько иначе построены аппараты Наркомфинов союзных республик, т.-е. тех одноименных объединенных наркоматов, которые в союзных республиках осуществляют директивы и задания Наркомфина С.С.С.Р. Как пример организации объединенных наркоматов финансов союзных республик, можно указать только оформляющийся сейчас Н.К.Ф. Р.С.Ф.С.Р., Положение о котором, вносимое на сессию В.Ц.И.К., распубликовано в редакции, утвержденной С.Н.К. Р.С.Ф.С.Р. от 7-го февраля 1924 года. По конструкции своей Н.К.Ф. Р.С.Ф.С.Р. мало отличается от Н.К.Ф. С.С.С.Р. и не имеет лишь некоторых его управлений (фин.-эконом. бюро, Госбанк). Вместо валютного управления, Н.К.Ф. Р.С.Ф.С.Р. имеет валютный отдел. Специальными законоположениями должна быть определена организация в составе Н.К.Ф. Р.С.Ф.С.Р. центральных учреждений Госстраха и гос. трудовых сберегательных касс. По функциям своим Н.К.Ф. Р.С.Ф.С.Р. отличается от одноименного наркомата Союза С.С.Р., в виду решительного различия в их роли: Наркомфина С.С.С.Р., как органа, дающего директивы, от Наркомфина Р.С.Ф.С.Р.—органа, эти директивы осуществляю-

[1]) По организации Н.К.Ф. Союза С.С.Р. см. статьи тов. М. Альского («Вестник Финансов» 1924 № 9—10 стр. 114—118) и проф. М. Д. Загряцкова (там же № 8 стр. 81—89). Работа В. В. Пасынкова «Организация финансового управления С.С.С.Р.» М. 1924, сильно устарела, хотя и интересна исторически.

щ е г о. Центром тяжести в работе Н.К.Ф. Р.С.Ф.С.Р. является управление местными финансами, управление неналоговыми доходами, отчасти бюджетное управление. Другие же, как, например, финансово-контрольное управление и валютный отдел, исполняют по преимуществу задания соответствующих управлений Н.К.Ф. С.С.С.Р.

Мы не останавливаемся на периферическом аппарате Н.К.Ф., совпадающем в большинстве случаев с общим губернским делением союзных республик, т.-е. на организации Губ- и Обфин-отделов и Наркомфинов автономных республик, так как его описание входило бы в задачу при изложении основ федерального управления Р.С.Ф.С.Р. или З.С.Ф.С.Р., а не федерального управления Союза С.С.Р. Но и рассмотренное выше позволяет сделать некоторые общие выводы о степени централизованности Наркомфина в его отдельных частях. Здесь бросается в глаза отчетливая градация в нарастании централизованности между отдельными управлениями. Наиболее централистически построены, как было выше указано, управление валютное, вслед за ним идут, также сильно централизованные, налоговое и фин.-контрольное управления, в следующую группу могут быть отнесены сравнительно менее централизованные управления госдоходами и бюджетное и, наконец, в последнюю группу — организованное наименее централизованно — управление местными финансами. На особом положении находятся Госбанк, Госстрах и Госзнак, а также глав. упр. гос. трудовыми сберегательными кассами, действующие на основании отдельных Положений, которых мы здесь не касаемся. Совершенно своеобразна структура Фэба, имеющего ряд подразделений и отделов (в Ленинграде) и представляющего в существе научное учреждение.

Высший совет народного хозяйства.

Возникновение высшего совета народного хозяйства «на другой день после Октябрьской революции»—6 декабря 1917 г.— и его развитие в первый этап советского строя происходят под знаком всеобщей централизации народного хозяйства и сосредоточения в В.С.Н.Х., не только промышленности, но и государственных финансов, труда, торговли, продовольствия, земледелия и пр. В.С.Н.Х. мыслится как универсальный сверх-наркомат, вернее, не как наркомат, а как высший орган, согласовывающий деятельность хозяйственных наркоматов — прообраз будущего С. Т. О. [1]). Однако, в этих всеобъемлющих рам-

[1]) Об этом периоде см. у Н. Осинского: «Строительство социализма» (цит. выше).

ках — охвата всего народного хозяйства в целом — В.С.Н.Х. удержался не долго, но зато он сделался сильно централизованным и огромным аппаратом управления национализированной промышленностью и в качестве такого аппарата, состоящего из многочисленных главков и центров, бюрократически управляющих огосударствленными фабриками и заводами, он продолжал существовать до новой экономической политики, покончившей с главкизмом и провозгласившей начало хозяйственного расчета.

Сперва необычайно сложный и громоздкий, потом все более и более сокращаемый в количестве своих подразделений, наконец, с переходом к трестам, испытывающий новое и весьма значительное сжатие, — аппарат В.С.Н.Х. подвергался многократным перекройкам. Проследить пертурбации главков, функциональных и общих его управлений, областных и местных органов — хотя бы в основных чертах — за период военного коммунизма и указать важнейшие изменения структуры В.С.Н.Х. после перехода к новой экономической политике — значило бы написать толстую книгу. Следует только отметить, что во всех этих перипетиях структура В.С.Н.Х., бесконечно ли осложняясь или, напротив, делаясь более упрощенной, — всегда и неизменно вытекала из изменившихся экономических условий и подчинялась запросам создавшейся в данный момент общей ситуации. По мере того как страна переходила от ликвидации частного капитала в промышленности к строительству национализированной промышленности и к созданию новых социалистических форм управления ею,—развивался и менял свои формы и аппарат, вначале строясь по системе главков, впоследствии же, под давлением событий гражданской войны, перестраиваясь на милитаризованных началах. И далее, с ликвидацией фронтов и с переходом на мирное хозяйственное строительство, появляются новые формы и новые учреждения, как, например, возникшие из остатков совтрудармов военной эпохи Облэкосо. Развитие В.С.Н.Х. идет вширь. Хозяйственное и военное объединение Р.С.Ф.С.Р. с независимыми советскими республиками, в которых имелись свои В.С.Н.Х., потребовало согласования деятельности последних; объединение не заставило себя долго ждать и было закреплено союзными рабоче-крестьянскими договорами Р.С.Ф.С.Р. с отдельными республиками также и по хозяйственной линии. Однако организационные формы общесоюзного регулирования промышленности были созданы лишь после образования Союза С.С.Р., когда вместо В.С.Н.Х. Р.С.Ф.С.Р. в качестве общесоюзного органа стал функционировать В.С.Н.Х. С.С.С.Р., от которого в дальнейшем уже обособляется одноименный объединенный наркомат Р.С.Ф.С.Р.

Действующее Положение о В.С.Н.Х. С.С.С.Р. определяет структуру его применительно к современным послевоенным задачам управления государственной промышленностью, которое, при наличии трестов, синдикатов, значительно упростилось, утратило оперативный характер и сделалось лишь регулированием и планированием деятельности автономно-хозяйствующих единиц. Наконец обособление от В.С.Н.Х. С.С.С.Р.—В.С.Н.Х. союзных республик обусловило разграничение между ними предприятий по моменту общесоюзного или республиканского их значения. Таким образом к ведению В.С.Н.Х. Союза отошли лишь предприятия общесоюзного значения, перечисленные в особом списке, принятом III сессией Ц.И.К-а Союза. В отношении же всех прочих предприятий, непосредственное руководство которыми передано В.С.Н.Х. союзных республик, В.С.Н.Х. Союза С.С.Р. осуществляет лишь общее руководство, которое выражается в даче соответствующих директив и заданий В.С.Н.Х. союзных республик. В компетенции В.С.Н.Х. Союза, очерченной Положением, различаются: а) нормативные функции (разработка вопросов промышленного законодательства, издание руководящих правил и обязательных постановлений, регулирующих деятельность промышленности как государственной, так и кооперативной и частной, и наблюдение за их исполнением), б) хозяйственно-организационные (п. «е» — разработка вопросов по организации новых производств), в) плановые (п. «д» — составление производственного плана и бюджета промышленности общесоюзного значения, и т. д.), г) административно-финансовые (в отношении предприятий общесоюзного значения — п.п. «г», «з», «к»), д) функции координационные (созыв съездов и совещаний по вопросам промышленности и госторговли), наконец, е) функции общего регулирования (в отношении частной и кооперативной промышленности — п. п. «а» и «б»).

Указанные функции В.С.Н.Х. осуществляет при помощи обособленных и специализированных аппаратов, построение которых, в результате многочисленных изменений, отлилось в следующую форму. Общую работу по обслуживанию наркомата выполняет по Положению управление делами (ныне адм.-фин. упр., см. ниже); функциональными аппаратами, осуществляющими плановое руководство и руководство в смысле экономической политики, являются главное экономическое управление и состоящий при нем Промплан, а также научно-технический отдел, комитет по делам изобретений и ряд других функциональных органов (Р.И.О., геологический комитет, химическая лаборатория и др.); наконец регу-

л и р у ю щ и м аппаратом, непосредственно осуществляющим оперативное руководство предприятиями общесоюзного значения и дающим директивы В.С.Н.Х. союзных республик, является Цугпром. Это управление является мощной организацией объединяющей всю общесоюзную государственную промышленность. Оно было задумано как «трест трестов», как грандиозный концерн, долженствующий помочь В.С.Н.Х. выполнить задачу действительного овладения общесоюзной промышленностью и твердого централизованного руководства ею [1]).

Принятые в ведомственном порядке положения о Цугпроме, Г.Э.У., административно-финансовом управлении А.Ф.У.), заменившем собою управление делами, определяют детально структуру перечисленных управлений.

Структура А.Ф.У., Цугпрома и Г.Э.У, определенная в ведомственном порядке Положениями о них, до некоторой степени изменяет статьи Положения о В.С.Н.Х. С.С.С.Р., принятого III сессией Ц.И.К. Союза. Так, вместо управления делами, предусмотренного этим Положением, создается административно-финансовое управление, при чем упразднение управления делами производится п р и к а з о м по В.С.Н.Х. (№ 277 от 17-IV — 24 г.), а не в порядке проведения этого преобразования через Президиум Ц.И.К. Союза. Незаконность указанного акта была по протесту Верхсуда С.С.С.Р. отмечена Президиумом Ц.И.К. Союза в постановлении от 27 июля 1924 года. Впрочем, постановлением Ц.И.К. и С.Н.К. Союза С.С.Р. от 29 августа 1924 г. (Собр. Узак. ст. 75) фактическое положение А.Ф.У. было узаконено, и п. «б» ст. 3 Положения о В.С.Н.Х. С.С.С.Р. соответствующим образом изменен.

По другим управлениям (Г.Э.У., Цугпром) принятые В.С.Н.Х. положения также в значительной мере р а с ш и р я ю т круг полномочий, предоставляемых этим управлениям, создают с л о ж н у ю и детализированную их структуру. В состав главного эконом. управления В.С.Н.Х. включаются следующие важнейшие отделы: правовой, отдел организации промышленности, отдел торговой и финансовой политики, отдел внешней торговли, отдел экономии труда, горный отдел, отдел статистики, кустарный отдел и ряд советов и совещаний (Промплан, Промэкономсовещание, Стройплан, Ц.К. по пересмотру трестов, метрическая комиссия, научно-технический совет, концессионная комиссия и пр.). Наконец, Г.Э.У. имеет собственное управление делами (общий отдел). Точно такой же сложной

---

[1]) Исторические и экономические предпосылки образования Цугпрома обрисованы во вступительной статье А. М. Г и н з б у р г а - Н а у м о в а ко второму изданию книги «Законодательство о трестах, синдикатах и органах регулирования промышленности». М. 1924, стр. IV.

структурой характеризуется и Цугпром, состоящий из ряда директоратов, ведающих отдельными отраслями госпромышленности (горной, каменноугольной, текстильной и пр.). Особую единицу в составе В.С.Н.Х. Союза образует главное управление военной промышленностью (Г.У.В.П.), состоящее на госбюджете и выполняющее военные заказы.

Особое место занимают в аппарате В.С.Н.Х. С.С.С.Р. многочисленные научные и научно-исследовательские институты, ведущие обширную изыскательскую работу в различных областях техники и производства. Институты эти концентрируются по преимуществу вокруг Н.Т.О. [1]). Таковы — центральный аэро-гидродинамический институт, электро-технический, химико-фармацевтический, научный автомоторный институты, институт прикладной химии, химический институт имени Л. Я. Карпова и много других.

Точно так же должны быть упомянуты автономизировавшиеся до некоторой степени в составе В.С.Н.Х. С.С.С.Р. учреждения крупнейшего хозяйственного значения: Главэлектро — возникший из известной в свое время Гоэльро (госуд. комиссия по электрификации России) с Электропланом, самостоятельными управлением делами и Р.И.О., и Главметалл (гл. упр. металл. промышл. В.С.Н.Х. С.С.С.Р.), также в значительной мере обособленного в организационном отношении от центральных управлений наркомата.

В.С.Н.Х. С.С.С.Р. в непосредственном подчинении имеет лишь те тресты, объединения и предприятия, которые вошли в список предприятий, имеющих общесоюзное значение (постановление III сессии Ц.И.К-а Союза С.С.Р.). Связь означенных предприятий с В.С.Н.Х. Союза выражается в том, что последний выполняет в отношении этих предприятий права, предусмотренные декретом о трестах от 10 апреля 1923 г., т.-е. утверждает состав их правлений, балансы, производственные планы и личный состав ревизионных комиссий. Взаимоотношения между В.С.Н.Х. Союза и В.С.Н.Х. соответствующих союзных республик по линии общесоюзных предприятий определяются постановлением 12 ноября 1923 г. следующим образом. В порядке руководства промпредприятиями общесоюзного значения В.С.Н.Х. Союза С.С.Р. запрашивает заключения В.С.Н.Х. подлежащих республик при рассмотрении: а) проектов уставов предприятий и их последующих изменений, б) перспективных

[1]) Н.Т.О., представляющий собою целую ассоциацию научных институтов, получил (в силу пост. С.Н.К. Союза С.С.Р. от 4 апр. 1924 г.) право иметь свои специальные средства, в виду чего значительно укрепляется материальная база его учреждений. Однако наряду с этим Н.Т.О. не вполне автономизировался в составе В.С.Н.Х.

производственных планов и годовых программ и смет, в) годовых отчетов и заключительных годовых балансов, г) общих планов финансирования и кредитования, наконец, д) личного состава ревизионных Комиссий. В.С.Н.Х. союзных республик сохраняют информационную связь с правлениями общесоюзных предприятий, но этим связь их исчерпывается, так как по административной линии означенные предприятия изъяты из их подчинения и подчиняются непосредственно В.С.Н.Х. Союза.

III сессия Ц.И.К. Союза провела водораздел между промышленностью общесоюзного значения, находящеюся в ведении В.С.Н.Х. С.С.С.Р., и промышленностью республиканского значения, которая состоит в управлении соответствующих союзных республик. Руководство последнею в пределах каждой республики возлагается на директивные одноименные наркоматы этих республик — на В.С.Н.Х. Р.С.Ф.С.Р. и др. союзных республик. Но помимо этих непосредственно им подчиняющихся республиканских предприятий, В.С.Н.Х. союзных республик по специальному поручению В.С.Н.Х. Союза С.С.Р. приобретают полностью или в определенной части права по управлению промышленностью общесоюзного значения. П. 6-й постановления Ц.И.К-а Союза от 12 ноября требует для каждой такой передачи управления общесоюзным предприятием от В.С.Н.Х. С.С.С.Р. — В.С.Н.Х. союзной республики особого, каждый раз, соглашения, утверждаемого С.Н.К. Союза. Это—предприятие, управляемое в «мандатном» порядке.

Структура и функции В.С.Н.Х. союзных республик в общем аналогичны построению аппарата В.С.Н.Х. Союза и лишь повторяют его отделы и управления в уменьшенном, сообразно масштабу и задачам деятельности, размере. Поэтому можно, не вдаваясь в детальное описание этой структуры, ограничиться лишь краткими указаниями о структуре В.С.Н.Х. Р.С.Ф.С.Р., которую закрепляет изданное в ведомственном порядке и представляемое в настоящее время на утверждение ближайшей сессии В.Ц.И.К-а—Положение о В.С.Н.Х. Р.С.Ф.С.Р. По этому проекту в состав В.С.Н.Х. Р.С.Ф.С.Р. входят: а) председатель, назначаемый и отзываемый В.Ц.И.К-ом, и при нем президиум, назначаемый и отзываемый С.Н.К. Р.С.Ф.С.Р., б) управление делами, в) Э.К.У., г) Угпром, д) Промплан. Местный аппарат В.С.Н.Х. Р.С.Ф.С.Р. образуют: а) областные Промбюро, б) центральные областные и губернские Совнархозы, в) областные и губернские отделы местного хозяйства. Подробной характеристики этих органов мы не даем, так как они относятся к сфере федерального управления Р.С.Ф.С.Р.

В З.С.Ф.С.Р. — положение несколько иное. Отсутствие общезакавказского В.С.Н.Х. по Конституции З.С.Ф.С.Р. компенсировалось наличием Высшего Экономического Совета (обще-

закавказское С.Т.О.). В настоящее время взамен В.Э.С. при Закавказском С.Н.К. функционирует Экосо З.С.Ф.С.Р., которому подчинены С.Н.Х. Грузии, Азербейджана и Армении. Наконец в Б.С.С.Р. и в У.С.С.Р. мы имеем конструкцию, аналогичную Р.С.Ф.С.Р. (т.-е. наличие одновременно функционирующих Экосо союзных республик и В.С.Н.Х.: на Украине — У.Э.С. и Укр. С.Н.Х., в Белоруссии—Бел. Экосо и С.Н.Х. Белоруссии).

Народный комиссариат продовольствия и народный комиссариат внутренней торговли.

Один из самых боевых и исторически памятных наркоматов — Наркомпрод—и его преемник, унаследовавший от него ряд задач, но призванный осуществлять их в иных условиях, иными методами — Наркомвнуторг — первый — весь в прошлом, а второй — весь в будущем, так как он только что создан и еще не успел развернуть своей работы и своего аппарата, как наркомат — рассмотрение этих двух наркоматов, связанных преемственностью своей судьбы, но резко отличающихся друг от друга по характеру задач и методам деятельности, стоит перед нами на очереди.

Сейчас, когда Наркомпрод ликвидирован, его аппарат частью передан в Н.К.Ф., частью свернут или перешел в виде некоторого остатка к Наркомвнуторгу. Останавливаться на долгих перипетиях развития Наркомпрода, на изменчивой и текучей структуре его органов было бы излишним, так как это имело бы лишь историческое значение. Несколько раз в течение своей шестилетней истории коренным образом перестраивался его аппарат. Вышедший из министерства продовольствия в эпоху временного правительства и испытавший несколько решительных советских нажимов, в связи с кризисами военного и общегражданского снабжения, Наркомпрод с переходом к карточной системе становится «главным» наркоматом. Чрезвычайно медленное и грузное движение продовольственного механизма, при значительной бюрократичности его построения, временами давало перебои, навлекая на Наркомпрод град упреков. В период, когда этот наркомат был действительным центром, обслуживающим питание всей страны, когда при нем находились такие огромные аппараты, обслуживающие армию, как Главснабпродарм и Ц.У.К.Л. — были понятны его организационные недочеты. С переходом к новой экономической политике роль Наркомпрода ослабляется. В своей заготовительной деятельности он переходит от продразверстки к продналогу, вызывая этим самым переворот во всей экономике

страны, переход деревни от натуральных форм обмена к денежным. В распределительной деятельности происходят также значительные сдвиги: усиление самодеятельности населения, рост потребительских кооперативов и т. д. Перемена задач Наркомпрода, вызванная новой экономической политикой, отражается на его аппарате, который оформляется в Положении, принятом к концу 1921 года (22 сентября — С. У., ст. 382), согласно которому он подразделяется на четыре управления: а) административное, б) управление заготовок, в) управление распределения и г) финсчет-управление, а также особые управления, состоящие при Наркомпроде (Главснабпродарм, Центрохладобойня, Главрыба и пр.).

С передачей аппарата взимания единого сельскохозяйственного налога Наркомфину исчезала необходимость в существовании этого наркомата, связанного всем существом с пережитой экономической эпохой — эпохой продовольственного и экономического кризиса, гражданской войны [1]), но он существовал как «тень прошлого» до тех пор, пока не окреп и не вырос тот аппарат, которому суждено было сделаться его правопреемником. Это был Наркомвнуторг, учрежденный постановлением Ц.И.К-а Союза от 9 мая 1924 года и получивший структуру объединенного, т.-е. директивного Наркомата [2]). Положение о Наркомвнуторге, изданное Ц.И.К-ом и С.Н.К. Союза С.С.Р. от того же числа, определяет детальным образом функции и структуру вновь образуемого наркомата. К функциям его относятся: а) планирование внутреннего торгового оборота Союза С.С.Р. (п. «б»), регулирование внутреннего торгового оборота и всех видов внутренней торговой деятельности на территории Союза (п. «в»), контроль и наблюдение за торговой деятельностью общесоюзных госорганов, а также общесоюзных кооперативных и частных

---

[1]) Заключительное обращение правительства Союза С.С.Р. к работникам Наркомпрода и декрет о ликвидации этого наркомата (9 мая 1924 г.) отмечают «заслуги народного комиссариата продовольствия и его органов перед революцией» и призывают продовольственных работников к проявлению ими «в других отраслях государственной и общественной деятельности тех высоких качеств, которые они обнаружили на продовольственном фронте». (Известия Ц.И.К.С.С.С.Р. и В.Ц.И.К. от 11 мая 1924 г., № 106.)

[2]) Наркомат внутр. торговли был создан путем преобразования комиссии по внутр. торговле при С.Т.О. Последняя была учреждена 9 мая 1922 г. в составе трех лиц, персонально назначенных С.Т.О., имела свой секретариат, довольно быстро расширившийся в управление делами. Историю развития Комвнуторга за двухлетие (9 мая 1922 — 9 мая 1924) излагает проф. В. Н. Дурденевский в своей работе о С.Т.О., цитир. нами выше, называя Комвнуторг (а также Госплан) очень образно «крыльями С.Т.О.» (стр. 46).

предприятий, непосредственное руководство общесоюзными предприятиями и организация новых предприятий общесоюзного значения и ряд других административных, регулирующих и координирующих функций по внутренней торговле, подробно перечисляемых в п. п. «ж» — «х» ст. 2-й Положения. Наконец Положение возлагает на Наркомвнуторг С.С.С.Р. «общее руководство деятельностью Наркомвнуторгов союзных республик». Положение о последних, а также о Наркомвнуторгах автономных республик и Губкомвнуторгах, в настоящее время имеется лишь в проектах.

Аппарат Наркомвнуторга С.С.С.Р. образуется по Положению от 9 мая 1924 г. из: а) народного комиссара и коллегии при нем, действующих на общем основании Положения об объединенных наркоматах, и их отделов, б) управления делами, в) управления регулирования внутренней торговли, г) управления внутренней торговой политикой, д) статистико-экономического управления и е) отдела госторговых предприятий. Кроме того при Наркомвнуторге состоит Внуторгплан, Положение о котором разрабатывается Н.К.В.Т. по соглашению с Госпланом и утверждается С.Т.О.

В отношении состоящих в ведении Наркомвнуторга госторгпредприятий, ему принадлежит право назначения, перемещения, увольнения ответственного руководящего персонала этих предприятий, утверждение смет, перспективных планов, отчетов и балансов их. Как видно из кратких указаний, сделанных выше, структура Наркомвнуторга напоминает структуру Наркомвнешторга: здесь точно так же произведено строгое обособление функций коммерческих от регулирующих. Сам аппарат Наркомвнуторга является исключительно регулирующим аппаратом. Коммерческую же деятельность выполняют целый ряд организуемых Наркомвнуторгом акционерных обществ с исключительным или частичным участием государственного капитала и различных государственных торговых предприятий, организуемых по типу так называемых госторгов. Наркомвнуторг утверждает уставы этих предприятий, направляет в соответствующих случаях эти уставы в С.Н.К. и С.Т.О., а в практической деятельности государственных торговых предприятий дает директивы им, регулирует цены на товары, согласует торговую деятельность различных предприятий и вообще осуществляет руководство теми из них, которые имеют общесоюзное значение.

Остальные госорганы и госпредприятия, занимающиеся торговой деятельностью и ограничивающие последнюю пределами какой-либо союзной республики, находятся в ведении Наркомвнуторгов соответствующих союзных республик.

Народный комиссариат труда.

Народный комиссариат труда — детище революции. Он был создан еще при временном правительстве и получил организационную форму министерства бюрократического типа, сходного с другими центральными ведомствами буржуазного госаппарата. Октябрьская революция преобразовала меньшевистскую конструкцию этого ведомства и сделала его народным комиссариатом труда, тесно спаяв с профессиональными союзами и приблизив к трудящимся массам. Эпоха военного коммунизма была для Наркомтруда временем необычайного расширения его задач до пределов полного распоряжения имеющеюся в пределах Р.С.Ф.С.Р. «рабсилой». Осуществление всеобщей трудовой повинности и последовательное проведение в жизнь лозунга: «не трудящийся да не ест», выдвинули перед Наркомтрудом задачу организационного охвата и овладения всеми трудовыми процессами в народном хозяйстве и задачи детальной и всесторонней регламентации труда. Беспрерывные мобилизации различных категорий специалистов и квалифицированного труда и острая потребность в них в отдельных отраслях национализированной индустрии ставили перед Наркомтрудом во весь рост проблему учета рабочей силы, учета специалистов, проблему правильного распределения наличных рабочих кадров по стране, наконец, требовали применения ряда дисциплинарно-принудительных мероприятий для осуществления трудовых заданий, так как другие стимулы или были очень слабы, или вовсе отсутствовали в то время. Система всеобщего прикрепления рабочих и служащих к их предприятиям и учреждениям и чрезвычайные затруднения, связанные с переходом из одного места службы в другое, а также факт огосударствления всей промышленности, всего торгового и кредитного аппарата, приводили к тому, что почти поголовно все городское население оказывалось прикрепленным к государству в качестве рабочих и служащих бесчисленного количества его учреждений и предприятий. Наркомтруд, как орган государственного регулирования, в то время был вынужден выполнять ряд функций непосредственно административного характера, так как требовалось не только наблюдение за выполнением требований в области охраны труда, но и непосредственное воздействие на трудящихся в целях поднятия производительности труда, сильно упавшей в то время в силу экономических причин. Господствующей формой деятельности Наркомтруда в этот период были трудовые мобилизации, трудовая повинность. Особенно широкого и разветвленного аппарата требовали задачи учета и распределения рабочей силы.

Переход к новой экономической политике вызвал в практике и методах Наркомтруда большой сдвиг. Отмена трудовой повинности, с заменой ее трудгужналогом, прекращение трудовых мобилизаций и переход к системе добровольной вербовки, преобразование отделов учрабсилы в учреждение, регулирующее спрос и предложение на рабсилу, а не непосредственно распределяющее (биржи труда),—таковы основные моменты происшедшего перелома. Совершенно естественно, что параллельно этим функциональным изменениям преобразилась в значительной мере и структура Наркомтруда. Целый ряд функций его отошел к профсоюзам; к Наркомтруду переходит от Н.К.С.О. центральное управление социального страхования. Наконец, выливаются в устойчивую систему нормы трудового права, разрабатывается и издается кодекс законов о труде.

В союзных республиках, всюду, за исключением Украины и Белоруссии, народные комиссариаты труда принадлежали до образования Союза С.С.Р. к числу необъединенных наркоматов. Так, например, полною самостоятельностью от Н.К.Т. Р.С.Ф.С.Р. пользовались Наркомтруды Грузии, Армении и Азербейджана. Несколько иначе складывались взаимоотношения Наркомтруда Р.С.Ф.С.Р. с одной стороны, и Н.К.Т. У.С.С.Р. и Б.С.С.Р. с другой. Союзные рабоче-крестьянские договоры между названными республиками устанавливали объединение народных комиссариатов труда, не нашедшие, однако, себе уточнения в дальнейших договорных нормах и законодательстве. Единственной областью, в которой с самого начала мы имеем твердое и решительное проведение общесоветского единства,— это была область трудового з а к о н о д а т е л ь с т в а [1]). Кодекс законов о труде Р.С.Ф.С.Р. был при самом своем введении в действие распространен на все автономные и с о ю з н ы е советские республики.

К моменту образования Союза положение органов, регулирующих труд, в смысле конституционном было довольно пестрым. Отсутствовали какие-либо прочные принципы, могущие лечь в основу повсеместного объединения наркоматов труда в общесоюзном масштабе. Напротив, партикуляризм был еще достаточно силен, особенно в закавказских республиках, где он находил себе еще и юридическое подкрепление. С другой стороны,

---

[1]) «Поскольку Союз С.С.Р. является объединенным рабочим государством, постолько регулирование трудовых отношений в смысле установления минимума прав и гарантий рабочего класса должно быть единым для всего Союза, ибо было бы совершенно недопустимо и несовместимо с идеей Советского Союза, чтобы промышленный пролетариат был поставлен в различные правовые условия в отдельных частях Союза». (Проф. Е. Н. Данилова. «Пределы общесоюзного законодательства о труде», «Вопросы труда». 1924, № 10, стр. 32 — 33.)

тенденции к полной централизации этого наркомата в Р.С.Ф.С.Р. были слабыми, и считалось вполне достаточным закрепиться на позициях достигнутого единства в области нормирования труда, предоставляя регулирование труда на основе этих начал отдельным республиканским Наркомтрудам.

Эта обстановка, в которой оказались органы Наркомтрудов в период, предшествовавший образованию Союза С.С.Р., явилась подходящей почвой для закрепления существующих отношений и в союзном договоре от 30 декабря 1923 г., и в принятом через шесть месяцев Основном Законе (Конституции) С.С.С.Р.

Формула «директивного наркомата», какую придала организации Наркомтруда Союзная Конституция, более всего соответствовала конкретно создавшемуся положению вещей. Она позволяла,— сохраняя в полной мере законодательное единство в области труда между союзными республиками,— предоставить им вместе с тем максимум самодеятельности в области административной, в смысле проведения в жизнь этих норм. Конституция Союза в п. «п» ст. 1-й устанавливала, что в компетенцию верховных органов Союза входит установление «основных законов о труде», предрешая как бы тем самым преобладание общесоюзных норм в советском трудовом праве, а с другой стороны,—не исключая параллельного дополнительного трудового законодательства союзных республик. В области организационной — дополняет Конституцию принятое III сессией Ц.И.К-а Союза Положение о народном комиссариате труда С.С.С.Р., которое определяет компетенцию Наркомтруда С.С.С.Р. и охватывает в последней не только функции нормирования отраслей труда, заключающего в себе выработку основных положений по всем вопросам регулирования условий труда и проведения этих вопросов через соответствующие законодательные учреждения, но также и функции планового руководства деятельностью народных комиссариатов труда союзных республик, непосредственно ведающих, в пределах каждой республики, функциями регулирования труда.

Основным началом, проникающим это Положение, является мысль об обязательности проведения всех мероприятий по регулированию и охране труда и по прочим оперативным отраслям деятельности Н.К.Т. С.С.С.Р. через народные комиссариаты труда союзных республик. Роль Наркомтруда С.С.С.Р. во всех сферах деятельности этого наркомата, кроме нормативной, сводится, таким образом, лишь к выработке директив и заданий по соответствующим отраслям наркоматов труда союзных республик и в плановом руководстве их оперативной работой. Последние — т.-е. Н.К.Т. союзных республик—выполняют оперативные задачи в пределах союзных республик на основе общесоюзного

трудового законодательства и тех директив и заданий, какие ими получены от одноименного объединенного наркомата Союза С.С.Р. Эта мысль, выраженная в п.п. «а», «в», «г», «д» и др. ст. 2-й Положения, достаточно ярко в них подчеркнута.

Есть, однако, область, в которой Н.К.Т. С.С.С.Р. ведет исключительно и монопольно работу, а Н.К.Т. союзных республик лишь участвуют в финансировании общесоюзных учреждений и пользуются этими учреждениями — это отрасль «научно-исследовательные работы по всем вопросам компетенции Н.К.Т.» (п. «и» той же статьи). Эту работу Н.К.Т. С.С.С.Р. ведет в специально учреждаемых им на основании особых Положений научных институтов, лабораторий и т. п.—для изучения различных вопросов по организации труда.

В компетенцию Наркомтруда входит и ю р и с д и к ц и я по трудовым спорам и конфликтам, но в этой области задача Н.К.Т. С.С.С.Р. выражается лишь в «выработке общих положений и директив по разрешению конфликтов, возникающих между трудящимися и нанимателями на почве применения наемного труда» (п. «д» ст. 2-й).

Сообразно тем плановым и регулирующим задачам, которые на Н.К.Т. С.С.С.Р. возложены действующим Положением, строится и его аппарат. В центре он состоит из о б щ е г о управления, двух ф у н к ц и о н а л ь н ы х отделов (статистического и Юрбюро — о последнем в Положении не упомянуто) и четырех р е г у л и р у ю щ и х аппаратов (отделы: а) рынка труда, б) охраны труда, в) тарифно-конфликтного и г) Цустрах). В функции тарифно-конфликтного отдела входит также нормировочная деятельность по зарплате, а также юрисдикционная деятельность по рассмотрению трудовых споров общесоюзного значения. Этот же отдел — вообще весьма пестрый по своей компетенции — занимается и «разработкой норм по применению Кодекса законов о труде».

Относясь к числу «директивных» наркоматов, Наркомтруд опирается в своей деятельности непосредственно на одноименные объединенные наркоматы союзных республик, т.-е. на Н.К.Т. Р.С.Ф.С.Р., Н.К.Т.У. С.С.Р., Н.К.Т. Б.С.С.Р. и, наконец, Н.К.Т. З.С.Ф.С.Р., при чем последний в свою очередь является объединенным в закавказском масштабе наркоматом, так как Конституция З.С.Ф.С.Р. предусматривает наряду с ним существование в отдельных закавказских республиках функционально ему подчиненных Наркомтрудов Армении, Грузии и Азербейджана. Эти последние — наркоматы отдельных закавказских республик — находятся в непосредственной связи лишь со своим ближайшим одноименным наркоматом З.С.Ф.С.Р., и только через него получают задания и директивы, исходящие от Н.К.Т. С.С.С.Р. Это совершенно ясно подчеркнуто А. Б а х у т о в ы м

в его статье, посвященной анализу взаимоотношений между Н.К.Т. Р.С.Ф.С.Р. и Н.К.Т. союзных республик. На последние «падает вся оперативно-организационная работа по труду». Им придется выполнять функции по «разработке и проведению т е к у щ е г о законодательства о труде, вызываемого местными условиями» (курсив мой, *И. А.*). «Это т е к у щ е е з а к о н о д а т е л ь с т в о может быть или только развитием основного закона о труде, или же совершенно новым, вызванным бытовыми особенностями данной республики и непредусмотренным основным законодательством», и далее,—продолжает тов. Б а х у т о в, «оно все же должно находиться в полном соответствии с основным законодательством и не должно противоречить последнему. Иначе единство основных правовых норм может значительно пострадать, и в результате мы будем иметь трудовую законодательную чересполосицу».

Структура наркоматов труда союзных республик построена по несколько иному, отличающемуся от изложенного выше, типу. Это объясняется различием в цели, стоящей перед объединенным наркоматом Союза и объединенным наркоматом союзной республики,—регулирующим и оперативными наркоматами. Особенно интересным представляется построение Н.К.Т. Р.С.Ф.С.Р., явившегося в результате выделения обособленного наркомата Р.С.Ф.С.Р. из наркомата С.С.С.Р. Положение об этом наркомате предусматривает следующие основные отделы: общее управление, инспекторский подотдел, финансовый подотдел, юрчасть, отдел рынка труда, в составе подотделов: оперативного и контрольно-инспекционного и бюро общественных работ; отдел охраны труда (подотд.: правовой инспекции труда, технической инсп., санит. инсп. и инсп. путей сообщения). Тарифно-конфликтный отдел в составе: тарифно-инспекционного подотдела, конфликтной части и бюро надзора по трудовым делам.

Организация местного аппарата Н.К.Т. союзных республик, как то Н.К.Т. автономных республик, Губотделов труда, управлений уполномоченных и Областотделов, мы не касаемся [1]), так как рассмотрение их выходит за пределы нашей задачи, как институтов федерального управления Р.С.Ф.С.Р. и З.С.Ф.С.Р.

Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции [2]).

«Несомненно, что Р.К.И. представляет для нас громадную трудность, и что трудность эта до сих пор не решена. Я думаю, что те товарищи, которые решают ее, отрицая пользу или надоб-

[1]) В схемах эти органы указаны; см. приложения.

[2]) Настоящий этюд представляет в несколько дополненном виде мою статью о Р.К.И., помещенную в № 1 (4) «Советского Права» за 1923 г.

ность Р.К.И., неправы. Но я не отрицаю в то же время, что вопрос о нашем госаппарате и его улучшении представляется очень трудным, далеко не решенным и в то же время чрезвычайно насущным вопросом.» [1]).

Так начинал статью, открывавшую нынешнюю эру в существовании Р.К.И., В. И. Ленин. Связав реформу Р.К.И. с улучшением госаппарата, поставив в упор вопрос о связи с Ц.К.К., Владимир Ильич своим выступлением прокладывал совершенно новые вехи в развитии Р.К.И. Полный серьезной вдумчивости и сознания всех трудных препятствий, В. И. Ленин в последнем своем выступлении призывал к новым задачам невиданной сложности и трудности, достигая которые, Р.К.И. становилась органом первостепенной государственной важности, будучи вместе с тем учреждением высоко-авторитетным по своему составу. Мысли Владимира Ильича легли в основу реорганизации Р.К.И. XII съездом партии. Но понять смысл и значение нового этапа развития Р.К.И. можно, только ознакомившись хотя бы вкратце с его историей.

Новейшая эволюция Госконтроля в России представляет собою одну из самых интересных страниц в истории более чем столетнего существования этого учреждения. Развитие его в политической обстановке гражданской войны отстает от общего темпа событий. Лишь через 5 месяцев после переворота впервые оформляется в Положении 3-го марта структура молодого послереволюционного Госкона. Глубокие идеологические сдвиги с прежних контрольных позиций произошли еще годом позже — в 1919 году; наконец в Положении 7 февраля 1920 г. окончательно закрепляются принципы нового революционного учреждения, получающего наименование рабоче-крестьянской инспекции.

Первая по счету «конституция Рабкрина» — Положение 7 февраля 1920 г. — отчетливо и ясно формулирует мысль о привлечении к ревизионной работе рабоче-крестьянских масс. Этим самым под здание государственного контроля закладывался прочный социологический фундамент: Рабкрин не был оторванным от масс бюрократическим царским контролем; он становился — по крайней мере в идеологии — аппаратом «широкого вовлечения рабочих и крестьян в дело практического управления, наблюдения и контроля в процессе повседневной работы государственной власти» [2]).

Произведя «смычку» с рабочими и крестьянами, Рабкрин, естественно, должен был ориентировать всю свою работу в напра-

---

[1]) Ленин. «Как нам реорганизовать Р.К.И.» (предложение XII съезду партии). «Правда» 23-I 1923 г., № 16.

[2]) Ветошкин. «Что такое Р.К.И.», стр. 8., М., 1920.

влении их интересов — на «укрепление советского строя и надзора за правильностью политической линии, принимаемой органами власти как в центре, так и на местах, при проведении в жизнь постановлений советской власти» [1]).

Таким образом Рабкрин явился, по мысли революционного законодателя, органом классового и политического контроля трудящихся, органом советского государства, связанным с ним всеми своими корнями.

Под знаком идей «привлечения» проходит первый этап в жизни вновь созданного Рабкрина. Конкретным воплощением этих лозунгов явились: ячейки содействия [2]), практикантство, участие делегированных. Каждый трудящийся мог по «конституции Рабкрина» быть избранным в члены рабоче-крестьянской инспекции и принимать участие в ее работе в качестве постоянного сотрудника, практиканта и члена «группы содействия». Последние помогали Р.К.И. в низовых и первичных органах, куда за недостатком сил не могла проникнуть ревизионная инициатива; через делегированных создавалась связь с пославшими их организациями, укреплялся аппарат Рабкрина в смысле его партийного и классового состава.

1920 год был для Р.К.И. вообще годом первоначального накопления сил, собирания работников. Это было время становления, пробы методов и идей и смутного формирования на фоне экономической действительности контуров здания Р.К.И.

С момента перехода к новой экономической политике, в феврале 1921 года Рабкрин вступает во вторую фазу своего развития. Веяния нового курса можно отчетливо проследить по тем законодательным актам, которые служат отправными точками для концентрации нараставшего пластами сложного и разнообразного ведомственного законодательного материала, в котором отразилась в значительной степени вся физиономия учреждения со всеми ее характерными правовыми и социальными особенностями. В этот период контроль переходит к новым формам; в идеологии Р.К.И. также происходит некоторая «смена вех».

Создавшаяся с переходом к свободному товарообороту экономическая ситуация властно потребовала от Р.К.И. отказа от предварительной ревизии. Эмансипация промышленных предприятий по декрету 16 августа сопровождалась освобождением их от предварительного контроля Р.К.И. Наконец под давлением тех же экономических причин последовала отмена предварительной ревизии в отношении денежных и материальных оборотов вообще (С. У., 1921, № 96, ст. 554).

---

[1]) Общая инструкция Р.К.И., утвержд. Замнаркомом Р.К.И. т. Аванесовым — ст. 2, отд. брошюра, М., 1920.

[2]) Положение о них опубликовано в приказе по Н.К.Р.К.И. № 20—1920 г.

Новый толчок развитию Р.К.И. был дан декретом о местных экономических совещаниях (С. У., 1921, № 44, ст. 223). Роль Р.К.И. в работе Экосо на местах и С.Т.О. в центре не могла не быть весьма крупной и существенной: Р.К.И. являлась не чем иным как орудием экономической политики, приспособленным к ударам против ее нарушителей. В частности на Экосо совместно с Р.К.И. возлагались задачи по борьбе с волокитой и бюрократизмом в области проведения в жизнь конкретных мероприятий по искоренению указанных явлений. В своих отчетах Экосо должны были представлять в Р.К.И. подробные материалы по обобщению ревизионного опыта и давать всестороннюю оценку применения на практике форм «содействия» и «привлечения» с точки зрения достигнутых на деле результатов, анализируя причины неуспеха там, где они не привились. Благодаря деятельному сотрудничеству с экономическими органами в центре и на местах, Р.К.И. вступает в самое тесное соприкосновение с жизнью и знакомится на практике со всеми изгибами новой экономической политики.

К концу 1921 года оформляется, наконец, главный массив учреждения. После долгой разработки утверждается С.Н.К. 9 января 1922 года (С. У., 1922, № 32, ст. 382) Положение о Н.К.Р.К.И. В отношении «принципов 1920 г.»—Положение повторяет мысли предшествующих актов, хотя и стремится учитывать пройденный опыт. В числе задач Р.К.И. делается ударение на фактической и последующей ревизиях и подчеркивается законодательная инициатива Р.К.И. Объем задач, предуказанный Положением, еще более расширяется с изданием декрета 16 марта 1922 года (С. У., 1922, № 32, ст. 383), которым на Р.К.И. был возложен «последующий и фактический контроль всех денежных и материальных средств, отпускаемых и кредитуемых государственным, общественным, частным и смешанного типа организациям, учреждениям, предприятиям, или собираемых как добровольные взносы и пожертвования на государственные, общественные нужды и цели». Этим декретом значительно раздвигаются рамки вмешательства Р.К.И. далеко за пределы государственной промышленности. Теперь Р.К.И. охватывает щупальцами своих ревизионных органов всякого рода хозяйственные операции контрагентов казны с полученными от государства средствами.

Перечисленными законодательными актами был определен объем компетенции Р.К.И. и очерчены основы организации главных частей контрольно-инспекционного механизма.

Основным аппаратом Р.К.И., руководящим всей работой наркомата и направляющим деятельность органов Р.К.И. в центре и на местах, являлись коллегия Н.К.Р.К.И. и центральные инспекции.

Положение о Н.К.Р.К.И. не упоминает о коллегии. Общие черты своей организации она унаследовала от коллегии Наркомгоскона. С другой стороны, большая часть ее функций аналогична коллегиям других наркоматов. Эволюция коллегии и центральных инспекций представляет значительный интерес. Первоначально небольшой состав сильно разрастается — до 7 членов—и возникает потребность в создании более гибкого органа для разрешения текущих вопросов. Такой орган, на правах комиссии, существовал первое время в виде «распорядительного присутствия» (приказ Н.К.Р.К.И. № 176 — 1921 г.), а затем был создан в виде (постановл. коллегии 19 июня 1922 г.) постоянного органа, получившего наименование Оргкома. Состав Оргкома постановлением коллегии 19 июня был определен в количестве трех членов: замнаркома и двух членов коллегии. На рассмотрение Оргкома передавались по преимуществу организационные и хозяйственные вопросы. Решения Оргкома по утверждении их наркомом считались решениями коллегии. Разграничение компетенции Оргкома и коллегии было намечено в постановлении Оргкома 8 сентября 1922 г. и проведено в регламенте, утвержденном коллегией 6 октября 1922 г. Существовавшее наряду с Оргкомом некоторое время Совещание управляющих (Положение о нем утверждено в заседании коллегии 14 июня 1922 г.), несмотря на постановление коллегии от 31 августа, которое стремилось поднять его работоспособность, в виду своей громоздкости не могло конкурировать с Оргкомом в роли подсобного для коллегии аппарата (Положение о нем см. в приказе Н.К.Р.К.И. № 25 — 1922 г.).

К концу 1921 года изменяется ситуация в отношении членов коллегии. Между ними распределяется «фактическая власть», несмотря на то, что наряду с руководителями инспекций — членами коллегии—продолжают существовать управляющие. Власть, предоставленная членам коллегии, характеризуется (в приказе № 73 — 1922 г.), например, следующими довольно крупными полномочиями: им передано право отстранения от должности и назначения всех ответственных работников, кроме управляющих, которых назначает и увольняет нарком.

Работа коллегии по преимуществу носит характер общего политического и административного руководства. В особенности выяснилась ее указанная компетенция после разгрузки работы коллегии в связи с созданием Оргкома. Отношения с законодательными учреждениями (Президиумом В.Ц.И.К., Бол. С.Н.К., Мал. С.Н.К., С.Т.О.) определяются строго регламентированными нормами. Кроме общих для всех наркоматов правил в этой области, Н.К.Р.К.И. установил порядок направления законодательных вопросов, возбуждаемых по инициативе Р.К.И., в пределах самого наркомата (приказы №№ 48 и 73 — 1922 г.).

Коллегия выделяет постоянных докладчиков для С.Н.К. и С.Т.О., а также посылает своего представителя в Ц.К.Последгол (приказ № 52 — 1922 г.).

Центральные инспекции возникли гораздо раньше Положения, еще в 1920 году, после преобразования Госкона в Р.К.И. Они состоят в преемственной связи с ранее существовавшими отделами Госкона. К началу 1921 г. наркомат имел девять центральных инспекций; из них инспекция летучих ревизий вскоре была упразднена (приказ № 49 — 1921 г.), а центральное бюро жалоб присоединено к управлению делами. Вновь были организованы инспекция внешних сношений (пр. № 49, § 8 — 1921 г.) и выделенная из Технопром инспекция топливная (пр. № 136— 1921 г.). Положение довольно точно зафиксировало существующее; впрочем, о топливной инспекции оно не упоминало.

Опуская здесь организацию Губ.Р.К.И., имеющую внутри Р.С.Ф.С.Р. свое значение, укажем, что самостоятельными органами Н.К.Р.К.И. на местах вне схемы губинспекции являются так называемые экстерриториальные инспекции: военно-морская и инспекция путей сообщения в лице своих местных органов — окружных, корпусных и дивизионных инспекций и инспекций ж. д. Последние объединены в округа там, где имеются округа путей сообщения, при чем в этих случаях инспекции ж. д. подчинены округам на правах их линотделов. Экстерриториальность специальных инспекций Н.К.Р.К.И. существовала еще до преобразования Госкона в Р.К.И.; генезис их восходит таким образом еще к временам старого дореволюционного контроля, в котором железнодорожный и полевой контроль также были выделены в особую экстерриториальную единицу. Декрет В.Ц.И.К-а, распубликованный 22 мая 1920 года (С. У., 1920 г., № 48, ст. 212), признал необходимым сохранить экстерриториальность специальных инспекций. Развитие федеративных взаимоотношений вызвало расширение и углубление деятельности специальных инспекций, сообщив ей более широкий, чем рамки Р.С.Ф.С.Р., территориальный масштаб (см. ниже о взаимоотношениях Р.К.И. с союзными республиками).

Посредствующими звеньями для связи центра с местами являются областные уполномоченные Н.К.Р.К.И., созданных общим законодательным актом об Экосо. Проведенный в жизнь приказами № 113—1921 г. и № 17—1922 г. в тех районах, где созданы экономические районы-области: Сибирь, Урал, Юго-Восток и т. д. (районы деятельности областных уполномоченных см. в приказе № 25 — 1922 г.), институт уполномоченных позволил Н.К.Р.К.И. иметь своих представителей при Облэкосо и осуществлять контроль над работой экономических наркоматов не только в пределах входящих в область губерний Р.С.Ф.С.Р., но и на территории автономных республик, областей и трудовых

коммун. Облэкосо возникли из Совтрудармов эпохи военного коммунизма. Уполномоченные Н.К.Р.К.И. тоже выросли из прежних уполномоченных при Совтрудармах (приказ № 14 — 1920 г.), при которых существовали ревизионные отделы (приказ № 9 — 1920 г.) — зародыши нынешних областных управлений уполномоченных Н.К.Р.К.И. Инструкция уполномоченным Р.К.И. в областных Экосо (приказ № 88—1922 г.) уточняет и вдвигает в определенные границы неотчеканенную и дискреционную по характеру деятельность областных уполномоченных.

Особое место в развитии досоюзной Р.К.И. занимает вопрос о взаимоотношениях с союзными и автономными республиками. Здесь были весьма существенны отличия наркоматов Р.К.И. союзных республик от наркоматов автономных республик. В независимых республиках наркоматы Р.К.И. принадлежали к числу необъединенных, в автономных республиках наркоматы Р.К.И. и сейчас являются «директивными» наркоматами. Этим определяется независимость первых от воздействия Н.К.Р.К.И. Р.С.Ф.С.Р. и подчиненность вторых. Взаимоотношения с отдельными республиками в этот период не укладываются в общую схему. Самостоятельность наркоматов союзных республик доходит в одних случаях до крайностей, что, например, на Украине, несмотря на установившуюся договорную связь наркоматов по соглашению от 10 января 1921 года (приказ № 2—1921 г.), выразилось в сепаратной организации вместо рабкрина наркомата социалистического государственного контроля (см. по этому поводу предшествовавшую дискуссию по вопросу о реформе Р.К.И. Баранский-Ветошкин, в январе 1922 г., «Изв. В.Ц.И.К.», №№ 12 и 16 от 17 и 22 января). С другой стороны, обстоятельства эти не помешали установить действенную связь с Белорусским наркоматом Р.К.И. на почве ревизий федерального бюджета и местных смет Б.С.С.Р. (см. соглашение по финансовым вопросам, заключенное Р.С.Ф.С.Р. с Белоруссией — Сборник Договоров и Соглашений Р.С.Ф.С.Р. с иностранными государствами, вып. 2-й, изд. Н.К.И.Д., М., 1921 г.).

Кроме того, Н.К.Р.К.И. Р.С.Ф.С.Р. вступил в соглашение по специальным вопросам с Наркомрабкринами союзных республик; так, например, заключенное соглашение между военно-морской инспекцией Р.С.Ф.С.Р. и военно-морской инспекцией У.С.С.Р. (приказ № 55 от 1 июня 1922 года; соглашение это было отклонено В.У.Ц.И.К-ом), по специальным вопросам, касающимся транспортных инспекций (приказ № 192 — 1921 г.), о подчинении Р.К.И. закавказских ж. д. центру (постан. коллегии 10-X-1922 г.), о ревизии каменно-угольной промышленности Донбасса и нефтяной промышленности Азербейджана (С. У., 1921 г., № 70, ст. 570), наконец соглашение с Белорусским Рабкрином (приказ по Н.К.Р.К.И. № 30 — 1921 г.), которое

в связи с подписанием союзного рабоче-крестьянского договора Р.С.Ф.С.Р. с Белоруссией от 16 января 1921 г. утратило силу и восстановлено в действии лишь частично в отношении контроля смет и бюджета Б.С.С.Р. (соглашение от 26 июля 1921 г. по финансовым вопросам — напечатано в цитированном сборнике). Между прочим, характерно, что аналогичные функции по контролю бюджета Армении, Украины и Азербейджана возложены на Наркомрабкрины этих республик, а соглашение с Грузией (договор 26 мая 1921 г., цитир. сборник, т. III), хотя прямо и не предусматривает этого вопроса, но тем не менее допускает аналогичную интерпретацию. Следует упомянуть о значительной «самостийности» Н.К.Р.К.И. Туркреспублики. Взаимоотношения с автономными республиками по однообразному типу установлены Положением-приказом № 156 от 18 октября 1921 г.

Потребность создания однообразных типовых форм была осознана далеко не сразу: первоначальное налаживание связи шло по линии отдельных соглашений с автономными республиками (например, соглашение с Киргизией—приказ № 59—1921 г.). От них уже перешли к общему ведомственному акту, регулировавшему взаимоотношения с республиками в масштабе Р.С.Ф.С.Р.

С образованием Союза С.С.Р. — Н.К.Р.К.И. получил организацию объединенного наркомата. Интегрирующие тенденции, рост которых отмечался исследователями в старой Р.К.И [1]), усилились довольно значительно, подчиняя Союзу самостоятельные прежде аппараты Рабкринов союзных республик, объединенные лишь по линии специальных инспекций с Н.К.Р.К.И. Р.С.Ф.С.Р. Правда, формы подчинения приобретают очертания функциональных связей и директивной зависимости, но все же наркоматы Р.К.И. союзных республик утрачивают характер необъединенных наркоматов, а в области военно-морской, транспортной и промышленной инспекции объединение идет так далеко, что соответствующие аппараты централизуются целиком в органах Н.К.Р.К.И. Союза С.С.Р.

Одновременно с подписанием декларации и договора об образовании Союза С.С.Р., конституировавшим впервые Н.К.Р.К.И. в системе Союза как объединенный наркомат,—в строительстве Р.К.И. происходят крупные события. В начале нашего этюда мы отметили выступление В. И. Ленина и последовавший за этим сдвиг с краеугольных позиций, занимаемых Р.К.И. до того момента, и переход к новым задачам — улучшения и усовершен-

[1]) Проф. В. Н. Дурденевский: «На путях к русскому федеральному праву», «Советское Право», 1923 г., № 1 (4), стр. 33; см. также мою статью «О структуре федеральных органов Р.К.И.», «Известия Р.К.И.», № 24, 1922 г.

ствования госаппарата на началах научной организации труда. XII съезд партии, намечая основные линии реорганизации государственного и партийного аппарата, провел слияние Р.К.И. и Ц.К.К. и построил новый аппарат Р.К.И. на расчищенной и вспаханной свежими силами почве. Организация обновленной Р.К.И. вылилась в тексты разработанного в духе ленинских заветов и даже формулированного его словами Положения о Н.К.Р.К.И. С.С.С.Р., принятого III сессией Ц.И.К. Союза С.С.Р.

Остановимся вкратце на функциях и структуре преобразованной Р.К.И. Прежде всего о компетенции Н.К.Р.К.И. следует сказать, что исчезает ряд характерных для прежней Р.К.И. функций документального контроля, обязательных заключений и отзывов по сметам и отпуску средств ведомствам, ревизионное наблюдение за передвижением кредитов, текущего контроля и надзора за денежными операциями и пр. Все эти функции ныне отходят от Р.К.И. к Наркомфину и Госплану. Компетенция Р.К.И. составляется из поставленных перед нею Владимиром Ильичом задач: «практического и теоретического изучения дела управления, выявления недостатков и достоинств действующих органов управления, устранения первых и закрепления последних» (ст. 1), побуждения ведомств к улучшению их аппаратов, тщательного изучения бюджета С.С.С.Р., союзных республик и учета опыта его исполнения с точки зрения его финансовой реальности и хозяйственной целесообразности (ст. 2, 4), оценки и проверки по существу работы личного состава учреждения, обследования и изучения причин преступности и бесхозяйственности и т. д. Из перечисленных задач видно, что от ревизионно-контрольного подхода Р.К.И. отказывается и переходит к методам обследования существа постановки дела в различных отраслях, с точек зрения общей хозяйственной и политической целесообразности работы. Наряду с таким обследованием «командных узлов хозяйства и управления» Р.К.И. проводит в своих учреждениях научно-исследовательскую, изыскательскую работу (п. п. 1, 4, 5, 8), а также руководит работой всех учреждений, занятых изучением научной организации труда.

Наконец, из природы Н.К.Р.К.И., как директивного наркомата, вытекает и последняя из перечисленных положением ее функций: руководство работами Н.К.Р.К.И. союзных республик по проведению в жизнь возложенных заданий.

Хотя компетенция Р.К.И. и сузилась, получив несколько иное направление, однако права Р.К.И., предоставленные ей прежними декретами, сохранились в полной силе. Ст. 12 прямо закрепляет за Р.К.И. права ревизионно-инспекционных обследований всех учреждений и предприятий в пределах декрета 16 марта 1922 г. Прочие права (предложение ревизуемым органам об устра-

нении недочетов [1]), об удалении должностных лиц за серьезные нарушения, о наложении дисциплинарного взыскания, приостановление явно незаконных распоряжений ревизуемых учреждений и лиц) остались с теми же изъятиями и оговорками, какие были сделаны раньше (Положением 9 января 1922 г.).

Новое Положение старательно подчеркивает освобождение Р.К.И. от обязательного осуществления некоторых прежних ее функций, но сохраняет за нею в полной мере п р а в о осуществлять эти функции, если это потребуется. Таким образом задачи Р.К.И. изменились, но права ее остались. С фактическим же слиянием Р.К.И. с Ц.К.К., следует сказать,—права Р.К.И. определенно углубились. Р.К.И. сделалась значительно более авторитетной для учреждений, ею ревизуемых.

В структуре Н.К.Р.К.И. мы имеем крупные и до сих пор непрекращающиеся трансформации. Положение о Н.К.Р.К.И. Союза С.С.Р. от 12 ноября 1923 г. проводит ч е т ы р е х ч л е н н о е деление основного аппарата Н.К.Р.К.И., а с отделами (юрид., информ., Ц. Б. жалоб) — семичленное. Основные деления Р.К.И.: два ф у н к ц и о н а л ь н ы х управления (упр. по улучш. госаппарата и упр. по улучш. счетоводства и отчетности), одно о п е р а т и в н о е и одно о б щ е е управление, которые так и называются. Оперативное управление, вначале имеющее дробную структуру (по прежним 9-ти инспекциям), постепенно свертывалось, организовав четыре инспекции в масштабе С.С.С.Р.: экономическую (в составе слитых теперь пром., фин. и торг. отделов), транспорта и связи, военно-морскую и внеплановую, а приказом от 3 апреля (№ 23) и вовсе расформировывается, с подчинением перечисленных инспекций непосредственно замнаркому. Управления по улучшению госаппарата и по улучшению счетоводства и отчетности берут начало еще от отдела нормализации, существовавшего в прежней Р.К.И. с середины 1922 года. Это — функциональные мозговые центры всей Н.О.Т.-овской работы Р.К.И., подлинные лаборатории деятельности Р.К.И. в области улучшения и рационализации аппарата. Разностороннюю деятельность развивают как секции обоих управлений, например секция (теперь отдел) админ. техники — А.Т.О., так и, так называемый, совнот, являющийся объединяющим и координирующим центром руководства всех учреждений и институтов, ведущих Н.О.Т.-овскую работу в С.С.С.Р. Аппарат общего управления также претерпел ряд изменений.

[1]) В дополнение ст. 14 (примечание) постановлением Ц.И.К. и С.Н.К. Союза С.С.Р. от 14 ноября 1924 была принята новая редакция, уточняющая права Р.К.И. в смысле обязательности для учреждения «немедленно сообщить Р.К.И. свои возражения». При признании этих возражений неудовлетворительными, Р.К.И. переносит разногласия на рассмотрение законодательных учреждений.

В настоящее время он обслуживает не только Н.К.Р.К.И., но и аппарат Ц.К.К.

Юридический и информационный отделы продолжают существовать на положении самостоятельных отделов. Ц. Б. жалоб подвергается в настоящее время коренной реорганизации.

Переходя к местному аппарату Н.К.Р.К.И. С.С.С.Р., непосредственно подчиненному наркомату Союза С.С.Р., следует указать сохранившие свою экстерриториальность органы военно-морской и транспортной инспекции, к которым присоединились две топливные инспекции (Донбасс и Азнефть). Аппараты указанных инспекций изъяты из подчинения наркоматам Р.К.И. союзных республик. В этой части Н.К.Р.К.И. С.С.С.Р. является как бы подобием общесоюзного наркомата, что и понятно, так как названные инспекции ревизуют ведомства общесоюзных наркоматов Союза С.С.Р.

В остальных сферах Н.К.Р.К.И. С.С.С.Р. осуществляет свои задания и директивы через одноименные наркоматы союзных республик, последние же действуют через наркоматы Р.К.И. автономных республик, областных уполномоченных Р.К.И. (Запад, Северо-Запад, Урал, Сибирь, Северо-Кавказский край, Д.В.О.) и через губернские и областные Р.К.И. Организация периферического аппарата Р.К.И. задета происшедшей реформой весьма слабо.

В самое последнее время произошло образование Н.К.Р.К.И. Р.С.Ф.С.Р. в составе: а) секретариата (с секретариатом коллегии, хоз.-фин. частью и консульт. бюро), б) двух функциональных отделов (по улучш. аппарата и отчетности и орг.-инструкторского) и в) оперативных органов—инспекции (экономической, социальной, внеплановой), а также центральное бюро жалоб Р.С.Ф.С.Р. Такова структура наркомата по Положению о Н.К.Р.К.И. Р.С.Ф.С.Р., внесенному на сессию В.Ц.И.К. Фактически она представляется в несколько ином виде: социальная инспекция переименована в инспекцию здравоохранения и социального обеспечения; при отделе по улучшению госаппарата состоит центральная штатная комиссия, а финансовая часть выделилась в особый финансовый отдел.

Постановления III сессии Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. I созыва.

Общее положение о народных комиссариатах Союза Советских Социалистических Республик.

ГЛАВА I.

Об учреждении народных комиссариатов Союза Советских Социалистических Республик.

1. На основании ст. 37 Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик, при Центральном Исполнительном Комитете Союза Советских Социалистических Республик образуются народные комиссариаты, которые делятся на:

а) общесоюзные народные комиссариаты — единые для всего Союза Советских Социалистических Республик,

б) объединенные народные комиссариаты Союза Советских Социалистических Республик.

2. Общесоюзными народными комиссариатами Союза Советских Социалистических Республик являются народные комиссариаты:

по иностранным делам,
по военным и морским делам,
внешней торговли,
путей сообщения,
почт и телеграфов.

3. Объединенными народными комиссариатами Союза Советских Социалистических Республик являются народные комиссариаты:

высшего совета народного хозяйства,
продовольствия,
труда,
финансов,
рабоче-крестьянской инспекции.

4. Народные комиссариаты Союза Советских Социалистических Республик проводят в жизнь постановления Съезда Советов, Центрального Исполнительного Комитета, его Президиума, Совета Народных Комиссаров и Совета Труда и Обороны Союза Советских Социалистических Республик, относящиеся к предметам их ведения.

5. Все народные комиссариаты Союза Советских Социалистических Республик, действуя на основании настоящего положения, осуществляют свои задачи на основании особых положений о них, утверждаемых Центральным Исполнительным Комитетом Союза Советских Социалистических Республик, а также постановлений Президиума Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик.

6. На народные комиссариаты Союза Советских Социалистических Республик возлагается:

а) общее руководство деятельностью всех подведомственных им учреждений; надзор за ними в области исполнения законов и распоряжений высших органов Союза Советских Социалистических Республик; принятие в установленном порядке надлежащих мер к немедленному устранению неправильных действий;

б) разработка в пределах своей компетенции по заданиям высших органов Союза Советских Социалистических Республик, а равно и по собственной инициативе, проектов декретов и постановлений, внесение их в Совет Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик (или Совет Труда и Обороны) по принадлежности;

в) издание, в пределах своей компетенции, постановлений, распоряжений и инструкций, циркуляров, приказов, и т. п.;

г) разработка смет и штатов народного комиссариата, внесение их на утверждение в установленном порядке;

д) разрешение жалоб, приносимых на действия и распоряжения подведомственных им учреждений и лиц; направление указанных жалоб по принадлежности, если они касаются предметов, выходящих за пределы компетенции народного комиссариата.

7. Распоряжения народных комиссариатов Союза Советских Социалистических Республик могут быть приостанавливаемы или отменяемы Центральным Исполнительным Комитетом Союза Советских Социалистических Республик, его Президиумом или Советом Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик. Председателю Совета Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик и его заместителю принадлежит право приостанавливать распоряжения народных комиссариатов с последующим докладом в Совет Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик.

8. Распоряжения народных комиссариатов Союза Советских Социалистических Республик могут быть приостанавливаемы Центральным Исполнительным Комитетом или Президиумом Ц.И.К-а союзных республик, при явном несоответствии данного распоряжения Конституции Союза Советских Социалистических Республик, законодательству Союза или законодательству союзной республики. О приостановке распоряжения Центральные Исполнительные Комитеты или Президиумы Центральных Исполнительных Комитетов союзных республик немедленно сообщают Совету Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик или соответствующему народному комиссариату Союза Советских Социалистических Республик.

ГЛАВА II.

Об общесоюзных народных комиссариатах Союза Советских Социалистических Республик.

9. Общесоюзные народные комиссариаты (ст. 2 настоящего Положения) ведают порученной им отраслью государственного управления на всей территории Союза Советских Социалистических Республик.

10. Общесоюзные народные комиссариаты Союза Советских Социалистических Республик имеют при союзных республиках своих уполномоченных, непосредственно им подчиненных.

11. Уполномоченные народного комиссариата выдвигаются народным комиссариатом Союза Советских Социалистических Республик непосредственно или по предложению Центрального Исполнительного Комитета союзной республики и утверждаются Советом Народных Комиссаров Союза С.С.Р. По всем выдвигаемым кандидатурам обязателен отзыв Центрального Исполнительного Комитета союзной республики, который имеет право отвода назначаемого уполномоченного.

Примечание. В случае назначения заместителей уполномоченных общесоюзных народных комиссариатов, они утверждаются в том же порядке, как и уполномоченные.

12. Уполномоченные общесоюзных народных комиссариатов входят в Совет Народных Комиссаров союзных республик с совещательным или решающим голосом, по решению Центрального Исполнительного Комитета союзной республики или его Президиума. Уполномоченные народных комиссариатов информируют Центральные Исполнительные Комитеты, их Президиумы и Советы Народных Комиссаров союзных республик о деятельности общесоюзного народного комиссариата и отчитываются в своей деятельности как перед соответствующим народным комиссариатом

Союза С.С.Р., так и перед Советами Народных Комиссаров и Центральными Исполнительными Комитетами соответствующих союзных республик.

13. Распоряжения общесоюзных народных комиссариатов обязательны для непосредственного исполнения на всей территории Союза С.С.Р. и, как общее правило, проводятся через соответствующих уполномоченных при Совете Народных Комиссаров союзных республик. В случае непосредственного распоряжения общесоюзного народного комиссариата местным органам — обязательно одновременное об этом уведомление уполномоченного данного народного комиссариата при Совете Народных Комиссаров данной союзной республики.

Примечание. В случае получения уполномоченным общесоюзного народного комиссариата распоряжения, противоречащего законодательству Союза С.С.Р. или союзной республики, уполномоченный обязан немедленно сделать о том представление соответствующему народному комиссару Союза С.С.Р. и одновременно сделать доклад о полученном распоряжении Совету Народных Комиссаров союзной республики.

14. Постановления Центральных Исполнительных Комитетов, их Президиумов, Советов Народных Комиссаров и экономических советов союзных республик в пределах их компетенции и не противоречащие общесоюзному законодательству, обязательны для уполномоченных общесоюзных народных комиссариатов Союза С.С.Р.

ГЛАВА III.

Об объединенных народных комиссариатах Союза Советских Социалистических Республик.

15. Органами объединенных народных комиссариатов, осуществляющими на территории союзных республик их задания, являются одноименные народные комиссариаты этих республик.

Одноименные народные комиссариаты союзных республик, подчиняясь Центральным Исполнительным Комитетам и Советам Народных Комиссаров союзных республик, осуществляют в своей деятельности директивы и задания соответственных народных комиссариатов Союза С.С.Р.

16. Объединенные народные комиссариаты Союза С.С.Р. проводят все свои задания и директивы через одноименные народные комиссариаты союзных республик.

17. Во главе народных комиссариатов союзных республик, одноименных с объединенными народными комиссариатами Союза

С.С.Р., стоят народные комиссары, назначаемые и отзываемые Центральными Исполнительными Комитетами союзных республик.

18. Кроме функций, выполняемых, согласно ст. 4 настоящего положения, объединенные народные комиссариаты:

а) дают директивы и задания одноименным народным комиссариатам Союза С.С.Р. и наблюдают за выполнением их;

б) приостанавливают и отменяют постановления одноименных народных комиссариатов союзных республик, противоречащие данным им директивам или общесоюзному законодательству, с одновременным доведением об этом до сведения Советов Народных Комиссаров соответствующих союзных республик.

Примечание. Право это не распространяется на случай, когда распоряжение народного комиссариата республики основывается на точном предписании Совета Народных Комиссаров данной республики. В последнем случае соответствующий народный комиссар Союза С.С.Р. входит в Совет Народных Комиссаров Союза С.С.Р. с опротестованием.

в) устанавливают обязательные для одноименных народных комиссариатов союзных республик порядок и форму отчетности;

г) согласовывают в установленном порядке основы организации одноименных народных комиссариатов и их местных органов;

д) разрабатывают планы хозяйственной деятельности подведомственных им органов союзных республик, выполняющих задания Совета Народных Комиссаров Союза С.С.Р.;

е) ведают, в установленном порядке, общесоюзными фондами по данному народному комиссариату.

ГЛАВА IV.

О народных комиссарах Союза Советских Социалистических Республик.

19. Во главе каждого народного комиссариата Союза С.С.Р. стоит избираемый и отзываемый Центральным Исполнительным Комитетом Союза С.С.Р. (ст. 37 Конституции) народный комиссар, которому принадлежит руководство и управление народным комиссариатом Союза С.С.Р., а равно контроль и надзор за подчиненными народному комиссариату учреждениями и лицами.

20. Народный комиссар вправе единолично принимать решения по всем вопросам, подлежащим ведению народного комиссариата, доводя о них до сведения коллегии.

В частности народному комиссару принадлежит единоличное право:

а) определения круга дел, подлежащих ведению каждого из его заместителей и членов коллегии;

б) назначения, перемещения и увольнения, в соответствии с существующими положениями, личного состава народного комиссариата;

в) надзора за деятельностью подчиненных народному комиссариату установлений и лиц;

г) распоряжения кредитами народного комиссариата Союза С.С.Р. и утверждения проектов смет, с соблюдением установленных правил;

д) опротестования в Президиум Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. постановлений Совета Народных Комиссаров Союза С.С.Р., Центральных Исполнительных Комитетов и Президиумов Центральных Исполнительных Комитетов союзных республик, а равно опротестования в С.Н.К. Союза С.С.Р. постановлений С.Н.К. союзных республик, при чем опротестование не приостанавливает исполнения постановлений.

21. Все постановления, исходящие от имени народного комиссариата Союза С.С.Р., все представления в Совет Народных Комиссаров Союза С.С.Р., а также все сношения с высшими государственными органами подписываются народным комиссаром.

22. Народные комиссары Союза С.С.Р. ответственны перед Центральным Исполнительным Комитетом Союза С.С.Р., его Президиумом и Советом Народных Комиссаров Союза С.С.Р.

ГЛАВА V.

О заместителях народных комиссаров Союза С.С.Р.

23. Заместители народных комиссаров являются ближайшими помощниками народного комиссара по управлению народных комиссариатов.

24. В случае отъезда или болезни народного комиссара его обязанности исполняет заместитель.

25. Заместитель народного комиссара участвует в заседаниях Совета Народных Комиссаров с совещательным голосом. В случае отсутствия народного комиссара заместитель его участвует с правом решающего голоса.

ГЛАВА VI.

О коллегии при народном комиссаре Союза С.С.Р.

26. При каждом народном комиссаре под его председательством образуется коллегия, члены которой назначаются Советом Народных Комиссаров Союза С.С.Р. Число членов коллегии по каждому народному комиссариату определяется Советом Народных Комиссаров Союза С.С.Р.

27. В случае несогласия коллегии с тем или иным решением, принятым народным комиссаром, коллегия может, не приостанавливая исполнения решения, обжаловать его в Совет Народных Комиссаров. Такое же право принадлежит отдельным членам коллегии.

Председатель Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Червяков.*

Секретарь Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Енукидзе.*

12 ноября 1923 г.
Москва — Кремль.

Положение о народном комиссариате по иностранным делам Союза Советских Социалистических Республик.

ГЛАВА I.

Общие положения.

1. На основании ст.ст. 49 и 51 Основного Закона (Конституции) Союза С.С.Р., образуется народный комиссариат по иностранным делам.

На народный комиссариат по иностранным делам возлагается осуществление дипломатических сношений Союза С.С.Р. и входящих в состав Союза республик с другими государствами.

ГЛАВА II.

Задачи народного комиссариата по иностранным делам Союза С.С.Р.

2. К задачам народного комиссариата по иностранным делам относятся:

а) защита внешних политических и экономических интересов Союза С.С.Р., а также находящихся заграницей граждан Союза С.С.Р.;

б) выполнение постановлений о заключении договоров и соглашений с иностранными государствами;

в) руководство проведением в жизнь заключенных с иностранными государствами договоров и соглашений и содействие соответствующим учреждениям Союза С.С.Р. и союзных республик в осуществлении ими прав, установленных этими договорами;

г) наблюдение за выполнением соответствующими органами власти договоров, соглашений и актов, заключенных с иностранными государствами.

ГЛАВА III.

Структура народного комиссариата по иностранным делам Союза С.С.Р.

3. Народный комиссариат по иностранным делам Союза С.С.Р. состоит из:

а) народного комиссара и коллегии при нем;
б) секретариата;
в) управления делами;
г) отдела Запада;
д) отдела Востока;
е) экономическо-правового отдела;
ж) отдела печати.

4. В состав народного комиссариата по иностранным делам входят, кроме его центральных учреждений, также заграничные представительства, консульства Союза С.С.Р. и уполномоченные народного комиссариата по иностранным делам Союза С.С.Р. при союзных республиках и иных уполномоченных народного комиссариата по иностранным делам Союза С.С.Р. на территории Союза С.С.Р., действующего на основании положений, утверждаемых законодательным порядком.

ГЛАВА IV.

Предметы ведения центральных органов народного комиссариата по иностранным делам Союза С.С.Р.

5. На народный комиссариат по иностранным делам по секретариату возлагается:

а) ведение протоколов коллегии; б) наблюдение за выполнением постановлений; в) заведывание приемом и хранением корреспонденции членов коллегии; г) руководство организацией и обработкой архивов; д) руководство секретной и шифровальной частью; е) заведывание протокольной частью.

6. Народный комиссариат по иностранным делам по управлению делами ведает: а) распределением и экспедицией переписки несекретного характера; б) телеграфной, телефонной и курьерской связью; в) организацией и руководством выдачей заграничных паспортов и визировкой документов в пределах, предоставленных ему законом; выдачей документов и виз для проживания в Союзе С.С.Р. некоторым категориям иностранцев-

организацией и руководством выдачей заграничными представителями Союза С.С.Р. заграничных видов и документов на въезд в Союз С.С.Р. и руководство делом выдачи разрешений на въезд в Союз С.С.Р.; г) заверением, на основании особых законоположений, подписей должностных лиц Союза С.С.Р. и союзных республик на всякого рода документах, предназначенных к отправке заграницу, и удостоверением соответствия этих документов с законами республик; д) личным составом всех органов народного комиссариата; е) организацией органов комиссариата; ж) разработкой и проведением установленным порядком финансовых смет комиссариата; з) расчетами по осуществлению указанных смет и разассигнованием кредитов; и) проверкой и представлением финансовых отчетов в соответствующие органы Союза С.С.Р.; к) непосредственным обслуживанием финансовых нужд центральных учреждений народного комиссариата по иностранным делам; л) разрешением прочих вопросов сметного, финансового, счетного и отчетного характера; м) хозяйственным снабжением и обслуживанием центральных учреждений народного комиссариата по иностранным делам; н) учетом и наблюдением за сохранением всякого рода имущества, находящегося в пользовании всех органов народного комиссариата по иностранным делам; о) охраной находящихся на территории Союза С.С.Р. иностранных представительств и центральных учреждений комиссариата; п) жилищной частью и техническим персоналом домов, находящихся в пользовании комиссариата; р) транспортом, обслуживающим иностранные представительства и центральные учреждения комиссариата; с) наблюдением за деятельностью бюробинов.

7. Народный комиссариат по иностранным делам по отделу Запада ведает: дипломатическими сношениями с государствами Европы и Америки, наблюдением и изучением политического и экономического состояния этих государств и наблюдением за экономическими и иными сношениями с ними других учреждений Союза С.С.Р., сношениями с их представительствами, находящимися на территории Союза С.С.Р., и содействием этим сношениям.

8. Народный комиссариат по иностранным делам по отделу Востока ведает вопросами, перечисленными в ст. 7, в отношении государств Азии и Африки.

9. Народный комиссариат по иностранным делам по экономическо-правовому отделу ведает: а) подготовкой, по соглашению с заинтересованными ведомствами, материалов для всякого рода договоров и соглашений с иностранными государствами, разработкой проектов этих договоров и дачей заключений при ведении переговоров с иностранными государствами; б) наблюдением за проведением указанных договоров в жизнь и за содействием в этом

отношении советским учреждениям; в) правовыми вопросами международных отношений; г) делами консульства Союза С.С.Р. заграницей и иностранных консульств на территории Союза С.С.Р.; д) вопросами о положении, правах и обязанностях граждан Союза С.С.Р. заграницей и иностранцев в пределах Союза С.С.Р.

10. Народный комиссариат по иностранным делам по отделу печати ведает: а) собиранием материалов и составлением информационных сводок, обзором политической и экономической жизни иностранных государств, деятельности народного комиссариата по иностранным делам и его органов; б) информированием полномочных представительств Союза С.С.Р. заграницей о важнейших моментах экономической и политической жизни Союза С.С.Р. и союзных республик; в) редактированием изданий комиссариата; г) сношениями с органами печати, выходящими в Союзе С.С.Р., и с иностранной прессой; д) информационной работой заграничных представительств; е) издательской и библиотечной частью.

ГЛАВА V.

Об уполномоченных народного комиссариата по иностранным делам при Советах Народных Комиссаров союзных республик и об иных уполномоченных и агентах народного комиссариата по иностранным делам на территории Союза С.С.Р.

11. Народный комиссариат по иностранным делам Союза С.С.Р. имеет своих уполномоченных при Советах Народных Комиссаров союзных республик, назначение и отзыв которых, а также их права и обязанности, определяются Общим положением о народных комиссариатах Союза С.С.Р.

Примечание. В районы важнейших морских портов Союза С.С.Р., а также и в другие пункты значительного сосредоточения иностранцев, могут быть назначены агенты народного комиссариата по иностранным делам. Агенты народного комиссариата по иностранным делам назначаются уполномоченными народного комиссариата по иностранным делам при Советах Народных Комиссаров соответствующих союзных республик.

12. В круг ведения уполномоченных народного комиссариата по иностранным делам входят: а) возбуждение перед народным комиссариатом по иностранным делам выдвигаемых правительствами союзных республик вопросов, имеющих для этих республик особое значение в области внешней политики Союза С.С.Р.; б) сношения со всеми консульскими и прочими официальными представительствами иностранных государств, имеющими

постоянное или временное пребывание на территории соответствующей союзной республики, и оказание им во всех случаях необходимого содействия; в) наблюдение за выполнением договоров, соглашений и т. п. актов, заключенных правительством Союза С.С.Р. с иностранными государствами; г) сношения с центральными и местными учреждениями Союза С.С.Р. по вопросам, касающимся компетенции народного комиссариата по иностранным делам Союза С.С.Р. на территории Союза С.С.Р.; д) информация по вопросам, касающимся народного комиссариата по иностранным делам; е) содействие соответствующим учреждениям Союза С.С.Р. и союзных республик в осуществлении ими на территории союзных республик прав, установленных заключенными с иностранными государствами договорами и соглашениями; ж) непосредственное руководство всеми органами народного комиссариата по иностранным делам на территории соответствующей союзной республики; з) непосредственная связь с назначаемыми, согласно настоящему Положению, советниками и секретарями по всем вопросам информации, техническим заданиям в области специальных интересов соответствующих союзных республик; и) выдача, согласно инструкциям народного комиссариата по иностранным делам Союза, заграничных паспортов и визировка документов в указанных законом пределах и выдача документов и виз, для проживания в Союзе С.С.Р., некоторым категориям иностранцев по полномочиям народного комиссариата по иностранным делам Союза С.С.Р.; к) заверение, согласно инструкциям народного комиссариата по иностранным делам Союза С.С.Р., подписей должностных лиц Союза С.С.Р. и союзных республик на всякого рода документах, предназначенных к отправке заграницу, и удостоверение соответствия этих документов с законами республик.

ГЛАВА VI.

О представителях Союза Советских Социалистических Республик заграницей.

13. Полномочные представители Союза С.С.Р., аккредитованные при иностранных правительствах, назначаются и отзываются постановлением Президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р.

Примечание. В полномочных представительствах Союза С.С.Р., находящихся в пунктах, представляющих особый интерес какой-либо из союзных республик, народный комиссариат по иностранным делам назначает советника и секретарей по соглашению с правительством заинтересованной союзной республики.

14. Верительные и отзывные грамоты полномочным представителям выдаются за подписями Председателя и секретаря Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. и скрепой народного комиссара по иностранным делам.

15. Главы представительств, делегаций и миссий с правами ниже прав полномочных представителей, назначаются и отзываются постановлением Совета Народных Комиссаров Союза С.С.Р.

16. Верительные и отзывные грамоты упомянутых в ст. 15 настоящего Положения делегаций выдаются за подписью Председателя Совета Народных Комиссаров Союза С.С.Р. и скрепою народного комиссара по иностранным делам.

17. Народным комиссариатом по иностранным делам назначаются: а) поверенные в делах, замещающие полномочных представителей на время их отсутствия или после их отозвания до назначения нового полномочного представителя; б) председатели делегаций Союза С.С.Р., международных смешанных комиссий, создаваемых во исполнение заключенных Союзом С.С.Р. договоров; в) агенты, советники, секретари, атташе полномочных представительств и иных дипломатических миссий и делегаций, а также члены международных смешанных комиссий, делегируемых Союзом С.С.Р.

18. Военные и военно-морские агенты и их помощники назначаются по соглашению народного комиссариата по иностранным делам и народного комиссариата по военным и морским делам.

19. Перечисленным в ст.ст. 17 и 18 настоящего Положения лицам полномочия или мандаты выдаются народным комиссариатом по иностранным делам.

20. Генеральные консулы, консулы, вице-консулы и консульские агенты получают консульские патенты за подписью народного комиссара по иностранным делам.

21. Уполномоченные или агенты других народных комиссариатов Союза С.С.Р. и союзных республик заграницей получают полномочия за подписью соответствующих народных комиссариатов Союза С.С.Р. или союзных республик, скрепленные народным комиссариатом по иностранным делам Союза С.С.Р. или уполномоченным народного комиссариата по иностранным делам при Совете Народных Комиссаров соответствующей союзной республики.

Председатель Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Червяков.*

Секретарь Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Енукидзе.*

12 ноября 1923 г.
Москва — Кремль.

Положение о народном комиссариате по военным и морским делам Союза Советских Социалистических Республик [1]).

ГЛАВА I.

Общие положения.

1. На основании ст.ст. 49 и 51 Основного Закона (Конституции) Союза С.С.Р., образуется народный комиссариат по военным и морским делам, ведающий на всей территории Союза С.С.Р. строительством всех вооруженных сил, их управлением и снабжением.

2. На народный комиссариат по военным и морским делам Союза С.С.Р. возлагается: 1) разработка и осуществление планов и мер по сухопутной и морской обороне Союза С.С.Р.; 2) организация сухопутных и морских вооруженных сил Союза, в том числе и территориальных войск, и руководство ими; 3) содержание вооруженных сил Союза в должной и постоянной готовности; 4) руководство органами местного военного и военно-морского управления; 5) учет и призыв населения для военной подготовки и на военную службу в рабоче-крестьянской красной армии и флоте; 6) формирование, комплектование, обучение и подготовка частей рабоче-крестьянской красной армии и флота, в том числе территориальных войск; 7) допризывная военная подготовка, спортивное военное обучение возрастов, не проходивших рядов красной армии и флота; 8) учет на территории Союза конского состава, повозок и упряжи и пополнение ими, в установленном порядке, вооруженных сил Союза; 9) подготовка командного, административного, технического и политического состава красной армии и флота; 10) политическое воспитание военнослужащих красной армии и флота и культурно-просветительная деятельность среди них; 11) обеспечение рабоче-крестьянской красной армии и флота всеми видами довольствия и материальной частью для мирного и военного времени; 12) разработка и осуществление мер по обеспечению безопасности плавания на морях Союза и удовлетворение потребностей военного и гражданского флотов по гидрографии и кораблевождению; 13) организация использования для нужд рабоче-крестьянской красной армии и флота всех средств сообщения и связи Союза; 14) обеспечение, в порядке,

[1]) Настоящее Положение принято Ц. И. К-ом Союза С. С. Р. 12 ноября 1923 г. Однако, за 1924 г. в аппарате этого комиссариата произошли значительные перемены, не нашедшие отражения в законе, но учтенные проектом нового Положения о народном комиссариате по военным и морским делам. Проект этот закончен разработкой и направлен в законодательные инстанции.

установленном законом, здоровья военно-служащих; 15) руководство ветеринарным делом в рабоче-крестьянской красной армии.

3. Народному комиссариату по военным и морским делам предоставляется:

а) вносить на утверждение высших органов Союза С.С.Р. разработанные народным комиссариатом проекты декретов и постановлений по вопросам, относящимся к кругу его ведения;

б) издавать по красной армии и флоту приказы, распоряжения, предписания, положения, инструкции и т. д., обязательные к исполнению для всех органов военного и военно-морского ведомства и всех военнослужащих на всей территории Союза С.С.Р.;

в) устанавливать и изменять в пределах действующего законодательства организацию подчиненных органов военного и военно-морского управления и командования;

г) издавать в соответствии с действующими законами обязательные для всех граждан Союза С.С.Р. распоряжения в отношении: 1) учета и призыва населения для военной подготовки и на военную службу и 2) учета конского состава, повозок, упряжи и др. предметов, подлежащих поставке в рабоче-крестьянскую армию и флот в случае войны;

д) с объявлением мобилизации издавать обязательные для всех учреждений и всего населения Союза распоряжения о порядке призыва граждан в рабоче-крестьянскую красную армию и флот и порядке поставки необходимых для рабоче-крестьянской красной армии и флота предметов;

е) устанавливать порядок и формы военной и военно-морской отчетности.

ГЛАВА II.

О центральных органах управления народного комиссариата по военным и морским делам и рабоче-крестьянской красной армии и флота.

Раздел I.

О народном комиссаре по военным и морским делам Союза Советских Социалистических Республик и его заместителе.

4. Во главе народного комиссариата по военным и морским делам Союза С.С.Р. стоит народный комиссар, руководящий всей деятельностью народного комиссариата на основе Конституции Союза С.С.Р. и Общего положения о народных комиссариатах Союза С.С.Р.

5. В обстоятельствах чрезвычайных, требующих немедленного принятия решения и проведения по военному или военно-морскому ведомству мероприятий, превышающих непосредствен-

ные права народных комиссаров Союза С.С.Р., народный комиссар по военным и морским делам, под личной ответственностью, действует в ограждение и защиту интересов Союза С.С.Р. всеми доступными способами, немедленно донося Совету Народных Комиссаров Союза С.С.Р. о принятых мерах и причинах неотложного проведения их его распоряжением.

6. Общие для всего народного комиссариата по военным и морским делам Союза С.С.Р. распоряжения народного комиссара по военным и морским делам Союза С-С.Р. или его заместителя отдаются приказами Революционного Военного Совета Союза С.С.Р.

Распоряжения, затрагивающие компетенцию других общесоюзных и объединенных наркоматов, отдаются, по соглашению с последними, совместными приказами Революционного Военного Совета Союза С.С.Р. и соответствующих наркоматов.

Распоряжения, затрагивающие компетенцию необъединенных наркоматов союзных республик, отдаются по соглашению с Советами Народных Комиссаров соответствующих союзных республик.

Раздел II.

О Революционном Военном Совете Союза Советских Социалистических Республик.

7. Революционный Военный Совет Союза С.С.Р. является коллегией народного комиссариата по военным и морским делам Союза С.С.Р.

8. В состав Революционного Военного Совета Союза С.С.Р., кроме народного комиссара, являющегося его председателем, входят:

а) заместитель председателя Революционного Военного Совета Союза С.С.Р. — заместитель народного комиссара по военным и морским делам Союза С.С.Р.;

б) главнокомандующий всеми вооруженными силами Союза С.С.Р.;

в) члены по назначению Совета Народных Комиссаров Союза С.С.Р.

Раздел III.

Об органах, подчиненных Революционному Военному Совету Союза Советских Социалистических Республик.

9. Революционному Военному Совету Союза С.С.Р. непосредственно подчиняются:

а) главнокомандующий всеми вооруженными силами Союза С.С.Р.;

б) помощник его по рабоче-крестьянскому красному флоту и комиссар морских сил Союза С.С.Р.;

в) особое совещание военного и морского ведомств, имеющее назначением проверку и проведение в установленном порядке планов снабжения красной армии и флота, установление табелей и норм для всех видов довольствия;

г) штаб рабоче-крестьянской красной армии, являющийся исполнительным аппаратом по:

организации обороны территории Союза С.С.Р.;

разработке общих оснований строительства всех вооруженных сил Союза;

формированию, комплектованию, боевой подготовке и управлению всеми сухопутными вооруженными силами Союза;

руководству военной подготовкой населения;

д) главный начальник снабжения рабоче-крестьянской красной армии;

е) политическое управление (П.У.Р.);

ж) главное управление рабоче-крестьянского красного воздушного флота;

з) командующие войсками округов (фронтов), отдельных армий и соответствующие революционные военные советы, а также революционные военные советы флотов и флотилий;

и) инспекция при Революционном Военном Совете Союза С.С.Р., в качестве органа для обследования состояния и боевой готовности сухопутных и морских вооруженных сил и крепостей Союза С.С.Р. и деятельности всех управлений, учреждений и заведений военного и морского ведомств;

к) высший военно-редакционный совет, имеющий своим назначением централизацию и планомерное регулирование военного литературно-издательского дела;

л) управление делами Революционного Военного Совета Союза С.С.Р., являющееся техническим аппаратом народного комиссариата по военным и морским делам, действующим на основании особого положения, утверждаемого Революционным Военным Советом Союза С.С.Р.;

м) военно-финансовый отдел, имеющий своим назначением составление, для проведения в установленном порядке, финансовой сметы военного ведомства и исполнение утвержденной сметы;

н) военное ветеринарное управление рабоче-крестьянской красной армии, имеющее своим назначением обслуживание и руководство ветеринарной частью красной армии и флота, и объединенного государственного политического управления.

Примечание. Постановления народных комиссариатов земледелия союзных республик по борьбе с эпизоотиями обязательны для военно-санитарной части красной армии,

флота и объединенного государственного политического управления.

Все мероприятия, требующие согласованного выполнения органами военной и гражданской ветеринарии, проводятся народным комиссариатом по военным и морским делам Союза С.С.Р. по соглашению с народным комиссариатом земледелия союзных республик.

При разработке мероприятий по организации военной ветеринарии народный комиссариат по военным и морским делам обязан соблюдать права народных комиссариатов земледелия в области ветеринарии, предусмотренные в положениях о народных комиссариатах земледелия и ветеринарных уставах, утвержденных Центральными Исполнительными Комитетами союзных республик [1]).

10. В пределах особых положений, издаваемых в порядке общесоюзного законодательства, Революционному Военному Совету Союза С.С.Р. подчиняются: а) главное военно-санитарное управление; б) командование частями особого назначения Союза С.С.Р.

Раздел IV.

О главнокомандующем всеми вооруженными силами Союза Советских Социалистических Республик.

11. Главнокомандующий всеми вооруженными силами Союза С.С.Р. является начальником всех сухопутных и морских сил Союза С.С.Р.

12. Главнокомандующий всеми вооруженными силами Союза С.С.Р. назначается и увольняется Советом Народных Комиссаров Союза С.С.Р.

13. В пределах директив высших органов Союза С.С.Р., полученных через народного комиссара по военным и морским делам или Революционный Военный Совет Союза С.С.Р., главнокомандующий пользуется полной самостоятельностью во всех вопросах оперативно-стратегического характера, отдавая отчет в своих действиях по этим вопросам народному комиссару и Революционному Военному Совету Союза С.С.Р.

14. Никакое правительственное учреждение или лицо Союза С.С.Р., кроме Революционного Военного Совета Союза С.С.Р., народного комиссара по военным и морским делам, его заместителя и высших органов власти Союза С.С.Р., не дает главнокомандующему предписаний и не может требовать от него отчета.

---

[1]) П. «н» ст. 9 в редакции постановления Ц.И.К. и С.Н.К. Союза С.С.Р. от 29 августа 1924 г. С. У. ст. 73 — 1924 г.

15. Главнокомандующему всеми вооруженными силами Союза С.С.Р., в пределах компетенции, определяемой отдельными положениями, непосредственно подчиняются:

а) помощник главнокомандующего по морским делам — в оперативном отношении;

б) помощник главнокомандующего по кавалерии;

в) штаб рабоче-крестьянской красной армии;

г) военно-санитарная инспекция при главнокомандующем;

д) главный начальник военно-учебных заведений;

е) начальник артиллерии (он же начальник главного артиллерийского управления);

ж) начальник главного военно-инженерного управления [1]);

и) все военные академии.

16. Кроме того, главнокомандующем увсеми вооруженными силами Союза С.С.Р. непосредственно подчиняются:

в оперативном отношении: а) все командующие войсками военных округов (фронтов, отдельных армий), б) главное управление рабоче-крестьянского красного воздушного флота, в) командование частями особого назначения Союза С.С.Р.;

во всех отношениях: через соответствующих командующих войсками округов (фронтов, армий) крепости и укрепленные районы на всей территории Союза С.С.Р.

Раздел V.

О штабе рабоче-крестьянской красной армии.

17. Во главе штаба рабоче-крестьянской красной армии стоит начальник штаба, подчиненный Революционному Военному Совету Союза С.С.Р. и главнокомандующему и назначаемый Революционным Военным Советом Союза С.С.Р.

18. При штабе рабоче-крестьянской красной армии состоит военный комиссар, назначаемый Революционным Военным Советом Союза С.С.Р.; права и обязанности его определяются Общим положением о военных комиссарах.

19. В состав штаба входят:

Управление 1-го помощника начальника штаба в составе: а) оперативного отдела, ведающего оперативными вопросами по обороне всей территории Союза и разработкой плана войны; б) разведывательного отдела, круг ведения и порядок подчиненности которого определяется особым положением; в) отдела по подготовке к службе войск, ведающего всеми вопросами боевой подготовки, обучения, а также внутренней службы и быта войск; г) корпуса военных топографов, имеющего назначением

[1]) П. «з» ст. 15 Положения о Наркомвоенмор постановлением Ц.И.К. и С.Н.К. Союза С.С.Р. от 29/VIII 24 г. — исключен.

производство геодезических работ и обеспечение рабоче-крестьянской красной армии необходимыми планами и картами.

Управление 2-го помощника начальника штаба в составе: а) организационного отдела, ведающего вопросами организации, комплектования и дислокации войск; б) мобилизационного отдела, ведающего вопросами мобилизации вооруженных сил Союза С.С.Р. и военного учета населения, лошадей, повозок, упряжи, а также вопросами по отсрочке призыва на военную службу; в) отдела по командному составу, ведающего вопросами службы и учета командного и административного состава красной армии.

Центральное управление по военной подготовке трудящихся, ведающее всеми вопросами допризывной и спортивной подготовки красной армии, красного флота и населения.

Центральное управление военных сообщений, ведающее использованием путей сообщения для воинских перевозок и железнодорожными войсками.

Управление связи рабоче-крестьянской красной армии, ведающее вопросами организации связи, всеми войсками и средствами связи, а также вопросами использования всех средств связи Союза С.С.Р. для военных надобностей.

Центральный шифровальный отдел штаба, ведающий шифровальным делом в военном ведомстве и организацией военно-шифровальных органов.

Административно-хозяйственный отдел штаба, ведающий личным составом и хозяйством штаба.

Раздел VI.

О помощнике главнокомандующего по морским делам.

20. Помощник главнокомандующего по морским делам является начальником всех вооруженных морских сил Союза С.С.Р.

21. Помощник главнокомандующего по морским делам назначается и увольняется от должности приказом Революционного Военного Совета Союза С.С.Р.

22. Комиссар морских сил Союза назначается и увольняется от должности приказом Революционного Военного Совета Союза С.С.Р. и действует на основании Общего положения о военных комиссарах.

23. Помощник главнокомандующего по морским делам подчиняется во всех отношениях непосредственно Революционному Военному Совету Союза С.С.Р., в вопросах же оперативно-строевого характера — главнокомандующему.

24. Помощнику главнокомандующего по морским делам непосредственно подчиняется: а) управление делами морского

ведомства, являющееся техническим органом помощника главнокомандующего по морским делам, действующим на основании особого положения, утверждаемого Революционным Военным Советом Союза С.С.Р.; б) морской штаб Союза С.С.Р.; в) главное морское техническо-хозяйственное управление; г) управление военно-морскими учебными заведениями; д) главное гидрографическое управление, ведающее всеми вопросами обеспечения безопасности плавания на морях Союза С.С.Р. и удовлетворением потребностей флота по части гидрографии и кораблевождения; е) начальники морских сил и командующие флотилиями; ж) редакционно-издательский отдел, ведающий изданием и распространением литературы по морским вопросам как научной, так и популярной.

Кроме того, при помощнике главнокомандующего по морским делам состоит научно-технический комитет, разрабатывающий вопросы военно-морской тактики и техники.

Раздел VII.

О морском штабе Союза Советских Социалистических Республик.

25. Во главе морского штаба стоит начальник штаба, подчиненный непосредственно помощнику главнокомандующего по морским делам и назначаемый Революционным Военным Советом Союза С.С.Р.

26. При штабе состоит военный комиссар, назначаемый Революционным Военным Советом Союза С.С.Р.; права и обязанности его определяются общим положением о военных комиссарах.

27. В состав морского штаба Союза С.С.Р. входят: а) оперативный отдел, ведающий оперативными вопросами по морской обороне Союза С.С.Р.; б) строевой отдел, в котором сосредоточиваются дела по комплектованию, учету и мобилизации, а также по организации прохождения службы личным составом красного флота; в) административно-хозяйственный отдел штаба; г) центральный шифровальный отдел военно-морского ведомства, действующий на основании особого о нем положения.

Раздел VIII.

О политическом управлении Революционного Военного Совета Союза Советских Социалистических Республик.

28. Политическое управление Революционного Военного Совета Союза С.С.Р. есть орган, ведающий и руководящий

административно-политической и политико-просветительной работой в рабоче-крестьянской красной армии и флоте Союза С.С.Р.

29. Во главе политического управления Р.В.С. Союза С.С.Р. стоит начальник его, назначаемый Революционным Военным Советом Союза С.С.Р.

30. Права, обязанности и предметы ведения политического управления по руководству административно-политической и политико-просветительной работой в красной армии и красном флоте определяются особым положением, утверждаемым Революционным Военным Советом Союза С.С.Р.

Раздел IX.

О главном начальнике снабжения рабоче-крестьянской красной армии.

31. Главный начальник снабжения является высшим руководителем дела снабжения красной армии всеми видами довольствия и материальной частью.

Ему принадлежит также общее наблюдение за выполнением военных заказов производственными органами.

32. При главном начальнике снабжения состоит комиссар, назначаемый Революционным Военным Советом Союза С.С.Р.; права и обязанности его определяются общим положением о военных комиссарах, утверждаемым Революционным Военным Советом Союза С.С.Р.

33. Главный начальник снабжения назначается на должность приказом Революционного Военного Совета Союза С.С.Р. В своей деятельности главный начальник снабжения подчиняется Революционному Военному Совету Союза С.С.Р. и руководствуется заданиями и указаниями главнокомандующего всеми вооруженными силами Союза С.С.Р.

34. Главному начальнику снабжения непосредственно и во всех отношениях подчиняется главное военно-хозяйственное управление, ведающее вопросами военно-хозяйственного снабжения рабоче-крестьянской красной армии.

35. По вопросам снабжения главному начальнику снабжения подведомственны: а) главное военно-инженерное управление; б) главное артиллерийское управление; в) главное управление рабоче-крестьянского красного воздушного флота; г) управление связи рабоче-крестьянской красной армии.

Кроме того, в отношении снабжения специальным железнодорожным имуществом, главному начальнику снабжения подведомственно центральное управление военных сообщений.

Раздел X.

О главном морском техническо-хозяйственном управлении флота.

36. Главное морское техническо-хозяйственное управление ведает постройкой судов, их ремонтом, вооружением и боевым снабжением, обеспечением частей и учреждений рабоче-крестьянского флота вещевым довольствием, предметами и материалами шкиперского, обозного и военно-хозяйственного снабжения и топливом; вопросами финансово-счетными.

37. Начальник главного морского техническо-хозяйственного управления назначается на должность приказом Революционного Военного Совета Союза С.С.Р., по представлению помощника главнокомандующего по морским делам.

38. Главное морское техническо-хозяйственное управление состоит из: а) общего отдела; б) технического отдела; в) финансового отдела; г) хозяйственного отдела.

39. В ведении главного морского техническо-хозяйственного управления в техническо-хозяйственном отношении состоят военно-морские порты и базы на всей территории Союза С.С.Р.

ГЛАВА III.

Об уполномоченных народного комиссариата по военным и морским делам при Советах Народных Комиссаров союзных республик и о местных органах управления народного комиссариата по военным и морским делам Союза С.С.Р. и рабоче-крестьянской красной армии и флота.

40. Уполномоченные народного комиссариата по военным и морским делам Союза С.С.Р. при Советах Народных Комиссаров союзных республик назначаются, согласно Общего положения о наркоматах Союза С.С.Р., Советом Народных Комиссаров Союза С.С.Р. и непосредственно подчиняются народному комиссару по военным и морским делам Союза С.С.Р.

41. Все местные органы военного и военно-морского управления на всей территории Союза С.С.Р. в своей деятельности руководствуются распоряжениями народного комиссариата по военным и морским делам Союза С.С.Р. и находятся в прямом подчинении последнего.

42. Округа управляются командующими войсками, назначаемыми Революционным Военным Советом Союза С.С.Р. В необходимых случаях Революционным Военным Советом Союза С.С.Р. могут быть образуемы в округах революционные военные советы.

43. Права, обязанности и состав командования войсками и революционных военных советов округов, а равно входящих

в состав округа управлений и учреждений — определяются Революционным Военным Советом Союза С.С.Р.

44. Начальники морских сил морей, командующие флотилиями, революционные военные советы флотов и флотилий и командиры военных портов назначаются приказами Революционного Военного Совета Союза С.С.Р.

45. В непосредственном подчинении начальников морских сил и революционных военных советов флотов состоят находящиеся на соответствующих морях Союза: вооруженные морские силы, экипажи и военно-морские силы, а в оперативном отношении — также и командиры военных портов.

46. В военное время начальники морских сил, распоряжением народного комиссара по военным и морским делам Союза С.С.Р., могут быть подчинены в оперативном отношении командующему фронтом или округом. В таком же порядке командующие флотилиями могут быть подчинены командующим армиями.

47. Права, обязанности и состав местных военно-морских органов определяются, в пределах действующих узаконений, Революционным Военным Советом Союза С.С.Р.

48. Предметы ведения губернских, уездных и других местных органов народного комиссариата по военным и морским делам определяются действующими законоположениями об этих органах.

Председатель Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Червяков.*

Секретарь Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Енукидзе.*

12 ноября 1923 г.
Москва — Кремль.

Положение о народном комиссариате путей сообщения Союза Советских Социалистических Республик.

ГЛАВА I.

Общие положения.

1. На основании ст. ст. 49 и 51 Основного закона (Конституции) Союза С.С.Р., образуется народный комиссариат путей сообщения.

2. На народный комиссариат путей сообщения возлагается: общее руководство и управление всем находящимся на территории или в ведении Союза С.С.Р. железнодорожным и водным

(морским и речным) транспортом, шоссейными и грунтовыми дорогами общегосударственного и стратегического значения, а также общий надзор за всеми видами транспорта.

ГЛАВА II.

Задачи народного комиссариата путей сообщения.

3. Основными задачами народного комиссариата путей сообщения являются:

а) обслуживание Союза С.С.Р. железнодорожным и водным транспортом в соответствии с политическими, экономическими и хозяйственными интересами и нуждами, а также с требованиями обороны Союза С.С.Р.;

б) руководство в пределах действующих узаконений деятельностью государственных морских и речных пароходств;

в) заведывание торговыми портами, состоящими в ведении народного комиссариата путей сообщения:

г) содержание железнодорожных путей сообщения, их принадлежностей и подвижного состава, а также водных путей, шоссейных и грунтовых дорог общесоюзного и стратегического значения в состоянии, обеспечивающем безопасность и непрерывность движения по означенным путям.

д) развитие и усиление путей сообщения, находящихся в ведении народного комиссариата путей сообщения, в соответствии с общим планом развития и потребностями народного хозяйства, а также усовершенствование как самих путей сообщения, так и методов их эксплоатации и работы на научных основаниях; регулирование вопросов, связанных с технической эксплоатацией всех видов путей сообщения;

е) техническое регулирование сооружений железнодорожных, шоссейных, грунтовых и водных путей сообщения общесоюзного и стратегического значения, а также регулирование судостроения;

ж) надзор за техническим состоянием всех видов транспорта;

з) разработка и проведение транспортного плана, как части общесоюзного плана; регулирование выполнения перевозок по путям сообщения Союза С.С.Р.

ГЛАВА III.

Права народного комиссариата путей сообщения.

4. Для осуществления указанных в ст. 3 задач народному комиссариату путей сообщения предоставляется право:

а) издавать, на основании соответствующих законов, правила и распоряжения, регулирующие выполнение перевозок

и отношения между транспортом, с одной стороны, и учреждениями, организациями и лицами, пользующимися услугами транспорта, с другой стороны;

б) разрабатывать и проводить в установленном порядке тарифы на перевозку пассажиров и грузов в железнодорожном и прямом железнодорожно-водном сообщениях, размеры сборов, связанных с выполнением перевозок, а также нормы оплаты услуг, оказываемых органами транспорта вне договора перевозки;

в) издавать правила и инструкции, регулирующие техническую сторону сооружения и эксплоатации железнодорожных, шоссейных, грунтовых и водных путей сообщения как общего пользования, так и прочих, а также обеспечивающие сохранность путей сообщения, безопасность и порядок пользования ими; привлекать к законной ответственности за нарушение вышеуказанных правил и инструкций; издавать обязательные постановления по предметам, предусмотренным настоящим пунктом, с наложением денежных штрафов за их нарушение, согласно особого о том постановления Совета Народных Комиссаров;

г) делать распоряжения и принимать меры, регулирующие выполнение массовых перевозок и распределение необходимых для них перевозочных средств;

д) организовывать, с соблюдением действующих узаконений, тресты и акционерные общества, связанные с деятельностью путей сообщения, вкладывая в них денежные капиталы и прочее имущество;

е) устанавливать, в пределах утвержденного бюджета, по соглашению с народным комиссариатом финансов, порядок расходования поступающих в распоряжение народного комиссариата путей сообщения денежных средств и материальных рессурсов, а также порядок отчетности и контроля за таким расходованием;

ж) кредитоваться в государственных и в других кредитных учреждениях, выдавая векселя и другие обязательства, и оказывать кредит клиентам транспорта на устанавливаемых народным комиссариатом путей сообщения основаниях;

з) организовывать подсобные предприятия, складочные, экспедиционные, торговые и комиссионные и другие операции, связанные с деятельностью транспорта, в пределах особых о том постановлений, издаваемых в законодательном порядке;

и) производить хозяйственным способом разработку и заготовку материалов, необходимых для транспорта, организуя для этого вспомогательные предприятия;

к) переводить в установленном порядке отдельные хозяйственные органы транспорта на хозяйственный расчет, выделяя для нихсноовной и оборотный капиталы;

л) созывать съезды и совещания как ведомственные, так и с участием представителей других ведомств и представителей других отраслей народного хозяйства по вопросам, связанным с деятельностью транспорта, а также принимать участие в таких съездах и совещаниях, созываемых другими ведомствами.

ГЛАВА IV.

Структура народного комиссариата путей сообщения.

5. В состав народного комиссариата путей сообщения входят:

а) народный комиссар путей сообщения и коллегия при нем;

б) центральное управление железнодорожного транспорта;

в) центральное управление морского транспорта;

г) центральное управление внутреннего водного транспорта;

д) управление шоссейных и грунтовых дорог;

е) центральное административное управление;

ж) центральное бюро труда;

з) отдел статистики и картографии;

и) плановая комиссия по транспорту (Трансплан);

к) научно-технический комитет;

л) постоянное совещание по надзору и оценке работ железнодорожного, водного и местного транспорта;

м) особое совещание по научной организации работ на транспорте;

н) бюро правлений железных дорог;

о) бюро правлений государственных речных пароходств;

п) центральное правление государственного торгового морского флота.

6. Народный комиссариат путей сообщения имеет своих уполномоченных при Советах Народных Комиссаров союзных республик, назначение и отзыв которых, а также права и обязанности определяются специальным положением, утверждаемым Советом Народных Комиссаров Союза С.С.Р., на основании Общего положения о народных комиссариатах Союза С.С.Р.

7. Местные органы народного комиссариата путей сообщения составляют:

а) округа путей сообщения;

б) правления железных дорог;

в) управления железных дорог;

г) правления государственных морских пароходств;

д) управления морскими торговыми портами;

е) правления государственных речных пароходств:

ж) управления внутренних водных путей;
з) окружные управления шоссейных и грунтовых дорог.

8. При народном комиссариате путей сообщения состоят следующие центральные и местные междуведомственные органы:
а) тарифный комитет;
б) финансово-контрольный комитет;
в) центральный комитет по перевозкам;
г) центральный комитет по портовым делам;
д) общесоюзный регистр;
е) окружные комитеты по перевозкам и местные бюро по перевозкам;
ж) областные комитеты и совещания по портовым делам.

9. Положения об органах народного комиссарита путей сообщения, перечисленных в ст. ст. 5, 7, и 8, утверждаются в следующем порядке:
а) об общесоюзном регистре, тарифном комитете, финансово-контрольном комитете, центральном комитете по перевозкам и центральном и областных комитетах и совещаниях по портовым делам, окружных комитетах по перевозкам и местных бюро по перевозкам, правлениях железных дорог, центральном правлении государственного торгово-морского флота, правлениях государственных морских и речных пароходств и управлениях морскими торговыми портами — Советом Труда и Обороны;
б) о плановой комиссии — народным комиссаром путей сообщения и председателем Госплана;
в) о прочих органах — народным комиссаром путей сообщения.

10. Народный комиссар путей сообщения назначает своих уполномоченных в отдельные местные органы транспорта, поименованные в ст. ст. 5 и 7 настоящего Положения, для руководства работой по управлению и заведыванию отдельными транспортными единицами и органами путей сообщения.

11. Должность уполномоченного при Совете Народных Комиссаров союзной республики и должность уполномоченного в местных органах транспорта (ст. 10 настоящего Положения) могут быть (в соответствии со ст. 6 настоящего Положения) совмещаемы в одном лице.

12. Уполномоченные народного комиссара путей сообщения (ст. 10) действуют по его директивам, при чем порядок осуществления прав и выполнения обязанностей уполномоченными, а также взаимоотношения их с должностными лицами на путях сообщения определяются ближайшим образом инструкциями, утверждаемыми народным комиссаром путей сообщения. Взаимоотношения же уполномоченных народного комиссариата путей сообщения (ст. 8) с уполномоченными народного комиссариата

путей сообщения при Советах Народных Комиссаров союзных республик определяются в порядке, указанном в ст. 6 настоящего Положения.

ГЛАВА V.

Круг ведения органов народного комиссариата путей сообщения.

13. Народный комиссариат путей сообщения через органы, входящие в его состав, осуществляет следующий круг ведения:

а) по центральному управлению железнодорожного транспорта регулирует эксплоатацию, ремонт и развитие железнодорожных путей и средств сообщения;

б) по центральному управлению морского транспорта ведает эксплоатацией, ремонтом и развитием состоящих в ведении народного комиссариата путей сообщения морских торговых портов и портовых устройств и осуществляет надзор за деятельностью всего морского торгового флота, плавающего под флагом Союза С.С.Р.;

в) по центральному управлению внутреннего водного транспорта регулирует внутреннюю эксплоатацию, ремонт и развитие внутренних водных путей сообщения, а равно речное и озерное судостроение, руководит в пределах действующих узаконений деятельностью государственных речных пароходств и осуществляет надзор за деятельностью торгового флота на внутренних водных путях;

г) по управлению шоссейных и грунтовых дорог регулирует ремонт и развитие шоссейных и грунтовых дорог общесоюзного и стратегического значения, а также осуществляет общий надзор за состоянием остальных шоссейных и грунтовых путей на территории Союза С.С.Р.;

д) по административному управлению ведает общими вопросами административного и юридического характера, учетом и распределением рабочей силы, вопросами охраны на путях сообщения, хозяйством народного комиссариата путей сообщения, как учреждения, и техническим аппаратом, обслуживающим народного комиссара, его заместителя и коллегию;

е) по центральному бюро труда ведает вопросами поднятия производительности труда и улучшения быта работников транспорта, а также выяснением потребного фонда заработной платы, целесообразным его распределением и наблюдением за своевременной выплатой заработной платы;

ж) отдел статистики и картографии руководит статистической работой и научной разработкой статистических материалов, относящихся к путям сообщения, на основе общих правил о государственной статистике;

з) плановая комиссия по транспорту (Трансплан) разрабатывает транспортный план, как часть общесоюзного хозяйственного плана, с точки зрения организационной, технической, финансово-экономической и хозяйственной;

и) научно-технический комитет разрабатывает с научно-технической стороны вопросы техники, транспорта и эксплоатации путей сообщения и рассматривает изобретения, касающиеся транспорта;

к) постоянное совещание по надзору и оценке работ железнодорожного, внутреннего водного и местного (шоссейно-грунтового) транспорта ведает разработкой вопросов по надзору и оценке состояния и работы отдельных органов железнодорожного, внутреннего водного и местного транспорта в целях общего регулирования методов их деятельности и организации;

л) особое совещание по научной организации работ на транспорте ведает разработкой вопросов организации труда на научных основаниях;

м) бюро правлений железных дорог и бюро правлений государственных речных пароходств образуются с целью выявления запросов и нужд отдельных транспортных единиц, согласования их интересов и деятельности;

н) по центральному правлению государственного морского торгового флота руководит в пределах действующих узаконений деятельностью государственных морских пароходств и согласует их работу.

14. Местные органы народного комиссариата путей сообщения имеют следующий круг ведения:

а) В целях объединения и направления деятельности путей сообщения на местах, равным образом для осуществления над ними надзора и контроля, местные управления путей сообщения, оставаясь самостоятельными оперативными органами, могут быть объединяемы в округа путей сообщения, образование и упразднение которых предоставляется народному комиссариату путей сообщения.

Район округа, состав входящих в него путей сообщения, его организация и отношение к народному комиссариату путей сообщения, а также к местным органам путей сообщения, определяются народным комиссаром путей сообщения в утверждаемом им положении об округах путей сообщения.

б) На правления и управления железных дорог возлагается непосредственное заведывание и управление отдельными железными дорогами.

На тех железных дорогах, на которых организованы правления, управление дороги, являясь исполнительным органом правления, выполняет функции, возлагаемые на него положением о правлениях железных дорог.

Распределение рельсовых путей между отдельными дорогами устанавливается народным комиссариатом путей сообщения.

в) Правления государственных морских и речных пароходств, действуя на началах коммерческого расчета, осуществляют эксплоатацию транспортных средств водного (морского и речного) транспорта. Правления госпароходств действуют на основе уставов, утверждаемых для каждого госпароходства в отдельности в установленном порядке.

г) Управления морскими торговыми портами ведают содержанием, ремонтом и развитием портов и портовых устройств, а также наблюдают за правильной их эксплоатацией.

д) Управления внутренних водных путей ведают содержанием, ремонтом и развитием внутренних водных путей, обстановкой на них и наблюдают за правильной эксплоатацией их в техническом отношении, а также за техническим состоянием речного и озерного флота.

Распределение внутренних водных путей между отдельными управлениями устанавливается народным комиссариатом путей сообщения.

е) Окружные управления шоссейных и грунтовых дорог ведают содержанием и ремонтом шоссейных и грунтовых дорог общесоюзного и стратегического значения, а также осуществляют общий надзор за содержанием прочих шоссейных и грунтовых путей, пролегающих в районе окружного управления.

Район деятельности окружного управления устанавливается народным комиссариатом путей сообщения.

15. Междуведомственные органы, состоящие при народном комиссариате путей сообщения, имеют нижеследующий круг ведения:

а) тарифный комитет ведает рассмотрением и разрешением в пределах, установленных законом для всей территории Союза С.С.Р., дел, касающихся установления тарифов железнодорожного и внутреннего водного транспорта, изменения, дополнения, отмены и разъяснения их, а равно осуществляет общее руководство тарифным делом на транспорте и разрешает связанные с ним вопросы;

б) финансово-контрольный комитет ведает рассмотрением финансово-хозяйственных вопросов по транспорту;

в) центральный комитет по перевозкам ведает вопросами и мероприятиями, связанными с полным и планомерным использованием провозоспособности всех путей сообщения Союза С.С.Р., согласованием и утверждением общих планов перевозок по Союзу С.С.Р., согласованием перевозок в смешанных железнодорожно-водных сообщениях; наблюдает за выполнением планов перевозок; объединяет и направляет деятельность местных органов по регулированию транспорта;

г) центральный комитет, областные комитеты и совещания по портовым делам объединяют действия ведомств по отношению полного и планомерного использования пропускной способности морских торговых портов, рассматривают и разрешают в установленном порядке вопросы, касающиеся их эксплоатации и оборудования;

д) общесоюзный регистр ведает регистрацией, классификацией и надзором за техническим состоянием торговых судов, плавающих под флагом Союза С.С.Р.;

е) окружные комитеты по перевозкам и местные бюро по перевозкам ведают планировкой и регулированием на местах перевозок по путям сообщения своего района, выяснением и возможным удовлетворением нужд последнего в области транспорта и согласованием в области перевозок интересов путей собщения с интересами всех пользующихся их услугами.

ГЛАВА VI.

Съезды.

16. Для предварительного рассмотрения и разрешения в пределах, установленных народным комиссариатом путей сообщения, вопросов, связанных с деятельностью транспорта, созываются, на основе представительства от органов транспорта, съезды:

а) тарифные,

б) конвенционные,

в) по разбору претензий,

г) технические совещательные по отдельным отраслям транспортного дела.

17. Положения о съездах утверждаются народным комиссариатом путей сообщения. Съезды тарифные, конвенционные и по разбору претензий созываются периодически в сроки, указанные в положениях о них, а технические совещательные — по мере необходимости, по распоряжению народного комиссара путей сообщения.

Председатель Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Червяков.*

Секретарь Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р, *А. Енукидзе.*

12 ноября 1923 г.
Москва — Кремль.

Постановление Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик.

В дополнение к Положению о народном комиссариате путей сообщения, Центральный Исполнительный Комитет Союза Советских Социалистических Республик постановляет:

1. Временно сохранить в составе народного комиссариата путей сообщения:

а) политический секретариат, ведающий политическим надзором на путях сообщения;

б) отдел транспортного профессионально-технического образования (Учтранпрофобр), ведающий подготовкой квалифицированных технических работников транспорта.

2. Предоставить Совету Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик окончательно разрешить вопрос о дальнейшем существовании вышеупомянутых органов.

Председатель Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Червяков.*

Секретарь Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Енукидзе.*

12 ноября 1923 г.
Москва — Кремль.

Положение о народном комиссариате почт и телеграфов Союза Советских Социалистических Республик.

ГЛАВА I.

Общие положения.

1. На основании ст. ст. 49 — 51 Конституции Союза С.С.Р., образуется народный комиссариат почт и телеграфов Союза С.С.Р.

На народный комиссариат почт и телеграфов возлагается руководство и управление всеми видами народной связи Союза С.С.Р., находящимися в ведении народного комиссариата почт и телеграфов.

ГЛАВА II.

Задачи народного комиссариата почт и телеграфов Союза С.С.Р.

2. К задачам народного комиссариата почт и телеграфов Союза С.С.Р. относятся:

а) разработка законодательных предположений по вопросам народной связи;

б) устройство и эксплоатация почты, телеграфа, радио-телеграфа и телефона;

в) открытие и закрытие существующих телеграфных и радио-телеграфных и телефонных предприятий, находящихся в ведении народного комиссариата почт и телеграфов, и перевод их из одного района в другой;

г) устройство почтового дела и организация перевозки почты по железнодорожным линиям, водным путям и грунтовым трактам и передача ее пневматическим путем и организация воздушной почты;

д) согласование деятельности других органов в области эксплоатации телеграфа, радио-телеграфа, телефона и почты, а также организация технического надзора при устройстве телеграфа, радио и телефона;

е) наблюдение за состоянием электрических силовых сетей для ограждения от вредного влияния таковых на телеграфные, радио-телеграфные и телефонные сооружения, находящиеся в ведении народного комиссариата почт и телеграфов Союза С.С.Р.;

ж) выработка такс на все виды сношений в почтовых, телеграфных, радио-телеграфных и телефонных учреждениях и предприятиях народного комиссариата почт и телеграфов Союза С.С.Р. и представление упомянутых такс на утверждение в установленном порядке;

з) развитие, на основании конвенций, международных почтово-телеграфных, телефонных и радио-сношений.

ГЛАВА III.

Структура народного комиссариата почт и телеграфов Союза С.С.Р.

3. В состав народного комиссариата почт и телеграфов входят:

а) народный комиссар и коллегия при нем, и управления:

б) общее;

в) финансово-экономическое;

г) эксплоатационно-техническое;
д) инспекция.

При народном комиссариате почт и телеграфов состоит плановая комиссия с техническим советом.

ГЛАВА IV.

Предметы ведения центральных органов народного комиссариата почт и телеграфов Союза С.С.Р.

4. Народный комиссариат почт и телеграфов по общему управлению ведает: а) всеми общими вопросами административного характера, которые не относятся к ведению других управлений; б) вопросами мобилизаций и демобилизаций органов связи; в) делами личного состава по ведомству; г) организацией и развитием международных почтово-телеграфных, телефонных и радио-сношений; д) заготовкой и снабжением округов связи необходимыми книгами, бланками специального делопроизводства, различного рода хозяйственными и канцелярскими материалами; е) организацией и руководством учетно-статистической работы народного комиссариата почт и телеграфов; ж) организационно-инспекторской деятельностью народного комиссариата почт и телеграфов; з) изданием и распространением периодических органов народного комиссариата почт и телеграфов; и) музеем народного комиссариата почт и телеграфов; к) сношениями народного комиссариата с высшими правительственными органами; л) наблюдением за выполнением специальных заданий высших органов власти; м) подготовкой материалов, подлежащих рассмотрению коллегии, ведением протоколов заседания коллегии и наблюдением за исполнением постановлений коллегии; н) секретной перепиской народного комиссариата почт и телеграфов, хранением и рассылкой секретных ключей; о) телефонной связью комиссариата и его органов в Москве.

Кроме того, в состав общего управления входит центральная библиотека.

5. Народный комиссариат почт и телеграфов по финансово-экономическому управлению ведает: а) составлением сметы по народному комиссариату почт и телеграфов; б) учетом приходов и расходов по народному комисссариату почт и телеграфов и учетом материальных средств.

6. Народный комиссариат почт и телеграфов по эксплоатационно-техническому управлению ведает: а) развитием и усовершенствованием связи республик; б) использованием средств связи и организацией оперативной связи; в) составлением, рассмотрением и исполнением всех проектов по постройкам, расширению и ремонту станций и линий, зданий, силовых установок

и др. сооружений народного комиссариата почт и телеграфов; г) строительными и ремотными мастерскими, а также лабораториями и испытательными станциями народного комиссариата почт и телеграфов; д) снабжением кожаными вещами и мешками для пересылки корреспонденции, а также специальными техническими предметами и обеспечением предприятий и учреждений связи помещениями.

7. Инспекция ведает: планомерным обследованием и инструктированием местных управлений и предприятий народной связи, а также осмотром линий и проводов и практическим контролем в отдельных случаях строительных работ.

8. Плановая комиссия с техническим советом ведает: а) разработкой принципиальных положений и планов по организации почтово-телеграфного, телефонного и радио-дела; б) теоретической разработкой и опытной разработкой проектов на почтовые, телеграфные, телефонные и радио-сооружения, рассмотрением и оценкой, а также разработкой важнейших технических проектов на новые сооружения для надобности связи, с установлением наиболее рациональных способов устройства и эксплоатации таких сооружений; в) составлением и рассмотрением руководств, учебников, пособий, урочных положений, технических норм и условий и инструкций по каждой отрасли народной связи; г) систематическим ознакомлением с постановкой дела в указанных областях заграницей и использованием полученных материалов для усовершенствования дела в тех же областях на территории Союза С.С.Р.

Плановая комиссия и технический состав по связи действуют на основании положений, вырабатываемых народным комиссариатом почт и телеграфов по соглашению с Госпланом и утверждаемых законодательным порядком.

ГЛАВА V.

Уполномоченные народного комиссариата почт и телеграфов Союза С.С.Р. при совнаркомах союзных республик и местные органы народного комиссариата почт и телеграфов.

9. Народный комиссариат почт и телеграфов имеет при советах народных комиссаров союзных республик своих уполномоченных, которые действуют на основании Общего положения о народных комиссариатах Союза С.С.Р. и специальных положений об уполномоченных народного комиссариата почт и телеграфов при советах народных комиссаров союзных республик, издаваемых в установленном законодательном порядке.

10. Народный комиссариат почт и телеграфов свои функции на местах осуществляет через окружные управления связи,

действующие на основании положения об окружных управлениях связи, утверждаемого Центральным Исполнительным Комитетом Союза С.С.Р.

Председатель Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Червяков.*

Секретарь Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Енукидзе.*

12 ноября 1923 г.
Москва—Кремль.

Положение о народном комиссариате внешней торговли Союза Советских Социалистических Республик.

ГЛАВА I.

Общие положения.

1. На основании ст.ст. 49 и 51 Основного Закона (Конституции) Союза С.С.Р., образуется народный комиссариат внешней торговли Союза С.С.Р. для руководства всей внешней торговой деятельностью Союза на основе государственной монополии внешней торговли.

ГЛАВА II.

Задачи народного комиссариата внешней торговли.

2. На народный комиссариат внешней торговли возлагается:

а) разработка и осуществление общих мероприятий, направленных к развитию торговых сношений Союза с иностранными государствами соответственно интересам Союза в целом и отдельных его частей;

б) составление экспортного и импортного плана Союза С.С.Р.;

в) осуществление импортно-экспортных планов и руководство связанными с внешней торговлей операциями, производимыми как через посредство центральных, местных и заграничных органов народного комиссариата внешней торговли, так и через акционерные и другие общества для внешней торговли;

г) разработка вопросов таможенной политики, а также заведывание таможенным делом Союза С.С.Р.;

д) участие в делегациях Союза С.С.Р. на международных съездах и конференциях по заключению торговых договоров

и соглашений и по вопросам, касающимся внешней торговли, а также участие в разработке вопросов, подлежащих обсуждению на упомянутых съездах и конференциях;

е) разработка вопросов по концессионированию и акционированию отдельных отраслей внешней торговли, а также организация смешанных и иных обществ и учреждений по внешней торговле;

ж) дача заключений главному концессионному комитету по вопросам регистрации иностранных фирм, ходатайствующих о допущении их к операциям на территории Союза С.С.Р.;

з) регулирование экспортно-импортной деятельности всех учреждений, организаций и лиц, ведущих операции по внешней торговле; общий контроль и надзор за упомянутой деятельностью; наблюдение за точным и полным исполнением всех законодательных постановлений и правил, относящихся к монополии внешней торговли;

и) разработка вопросов о всех необходимых для обеспечения интересов внешней торговли мероприятиях в области морского, речного, железнодорожного и воздушного транспорта, страхования, складочных и варрантных операций и согласования их с подлежащими органами;

к) руководство деятельностью торговых портов, находящихся в ведении народного комиссариата внешней торговли Союза С.С.Р.

ГЛАВА III.

Структура народного комиссариата внешней торговли.

3. В состав народного комиссариата внешней торговли входят:

а) народный комиссар и коллегия при нем;

б) секретариат;

в) управление делами;

г) управление торговыми предприятиями и учреждениями;

д) управление регулирования и состоящая при нем плановая комиссия (Внешторгплан);

е) экономическо-правовое управление;

ж) финансово-счетное управление;

з) транспортное управление;

и) главное таможенное управление.

Примечание. При народном комиссариате внешней торговли состоят: таможенно-тарифный комитет и центральная комиссия по борьбе с контрабандой, действующие на основании особых положений о них, издаваемых Советом Народных Комиссаров Союза С.С.Р.

ГЛАВА IV.

Предметы ведения народного комиссариата внешней торговли.

4. На народный комиссариат внешней торговли по секретариату возлагается: ведение делопроизводства народного комиссара и коллегии народного комиссариата внешней торговли по сношениям с высшими органами Союза С.С.Р.; наблюдение за исполнением управлениями и органами народного комиссариата внешней торговли поручений высших органов Союза С.С.Р., народного комиссара и коллегии Н.К.В.Т.; организация секретарской части в заседаниях и совещаниях, созываемых народным комиссаром; заведывание секретной перепиской; прием, распределение и рассылка всей корреспонденции народного комиссариата внешней торговли.

5. На народный комиссариат внешней торговли по управлению делами возлагается:

а) делопроизводство по всем вопросам, не входящим в компетенцию других управлений;

б) учет личного состава народного комиссариата и его местных органов;

в) инспектирование и организация местных органов народного комиссариата внешней торговли;

г) обслуживание хозяйственных нужд народного комиссариата внешней торговли, как учреждения;

д) издательская деятельность по вопросам внешней торговли.

6. На народный комиссариат внешней торговли по управлению торговыми предприятиями и учреждениями возлагается:

а) осуществление импортно-экспортных операций общесоюзного значения;

б) общее руководство деятельностью и согласованием оперативных планов всех учреждений и предприятий, работающих с госкапиталами, полученными от народного комиссариата внешней торговли (госторгов, акционерных (смешанных) обществ и коммерческих частей торгпредств);

в) распоряжение, в пределах действующего законодательства, капиталами народного комиссариата внешней торговли и его материальными фондами, выделенными для коммерческих целей;

г) контроль над поступлением доходов по договорам, подписанным народным комиссариатом внешней торговли, а также над поступлением прибылей от указанных в п. «б» настоящей статьи торговых предприятий и учреждений.

7. На народный комиссариат внешней торговли по управлению регулирования возлагается:

а) дача органам народного комиссариата внешней торговли руководящих указаний по вопросам политики внешней торговли и регулирование ее;

б) разработка для внесения через Госплан на утверждение Совета Труда и Обороны импортно-экспортного плана Союза С.С.Р. и наблюдение за выполнением утвержденного плана;

в) установление по соглашению с подлежащими ведомствами номенклатуры и стандартов экспортных и импортных товаров;

г) разработка и представление на утверждение Совета Труда и Обороны контингентов экспортных и импортных товаров, а равно распределение утвержденных Советом Труда и Обороны контингентов;

д) выдача лицензий и удостоверений на право ввоза и вывоза товаров;

е) дача руководящих указаний местным лицензионным отделам и рассмотрение жалоб на действия последних;

ж) регулирование экспортно-импортной деятельности всех учреждений, организаций и лиц, ведущих операции по внешней торговле; общий контроль и надзор за упомянутой деятельностью; наблюдение за точным исполнением всех законодательных постановлений и правил, относящихся к монополии внешней торговли;

з) организация участия Союза С.С.Р. на международных выставках и ярмарках.

8. На народный комиссариат внешней торговли по экономическо-правовому управлению возлагается:

а) участие в разработке международных торговых договоров и соглашений;

б) обследование и изучение внутренних и внешних рынков, импортных и экспортных возможностей Союза С.С.Р., а также разработка мероприятий, способствующих развитию экспортных отраслей хозяйства;

в) разработка принципов таможенной политики;

г) разработка вопросов по концессионированию и акционированию отдельных отраслей внешней торговли;

д) статистические работы, связанные с выполнением всех вышеуказанных заданий, а также объединение всех статистических работ, производимых в других управлениях по плану, предварительно согласованному с центральным статистическим управлением;

е) информация и экономическая консультация по всем вопросам, связанным с системой монополии внешней торговли;

ж) составление периодических отчетов по народному комиссариату внешней торговли;

з) ведение предварительных переговоров о концессиях по внешней торговле;

и) составление заключений по вопросам регистрации иностранных фирм, ходатайствующих о допущении их к операциям на территории Союза С.С.Р.;

к) дача заключений по всем юридическим вопросам, в частности по заключаемым договорам;

л) систематизация законодательства по внешней торговле;

м) ведение судебных дел, в частности дел о нарушении монополии внешней торговли.

9. На народный комиссариат внешней торговли по финансово-счетному управлению возлагается:

а) разработка общих вопросов финансовой политики народного комиссариата внешней торговли;

б) составление проектов доходных и расходных смет и исполнение смет утвержденных;

в) выполнение финансовых операций народного комиссариата внешней торговли;

г) бухгалтерский учет денежных и торговых операций всех органов народного комиссариата внешней торговли с составлением по всему наркомату периодических отчетов;

д) руководство и надзор за правильной деятельностью всех центральных и местных органов народного комиссариата внешней торговли в области финансового и счетного дела;

е) обслуживание валютных нужд органов народного комиссариата внешней торговли и предприятий, организованных при его участии.

Примечание. Состоящая при управлении регулирования плановая комиссия (Внешторгплан) действует на основании положения о ней, утверждаемого народным комиссаром внешней торговли и председателем Госплана Союза С.С.Р.

10. На народный комиссариат внешней торговли по транспортному управлению возлагается:

а) разработка вопросов о всех необходимых для обеспечения интересов внешней торговли мероприятиях в области морского, речного, железнодорожного и воздушного транспорта, страхования складочных и варрантных операций и согласования их с подлежащими органами;

б) руководство деятельностью торговых портов, находящихся в ведении народного комиссариата внешней торговли;

в) участие в разработке и проведении международных конвенций и соглашений по транспортным вопросам.

11. На народный комиссариат внешней торговли по главному таможенному управлению возлагается:

а) организация и управление таможенными учреждениями;

б) участие в разработке международных договоров и конвенций в части, касающейся таможенного дела;

в) разработка таможенного тарифа;

г) наблюдение за осуществлением мероприятий по борьбе с контрабандой и организация борьбы с контрабандой через

посредство таможенных учреждений за пределами зоны, в которой эта задача возложена на органы объединенного государственного политического управления;

д) наблюдение за выполнением всех законов и распоряжений по таможенной части;

е) ведение таможенной статистики.

ГЛАВА V.

Об уполномоченных при советах народных комиссаров союзных республик и о местных органах народного комиссариата внешней торговли.

12. Органами народного комиссариата внешней торговли являются:

а) уполномоченные народного комиссариата внешней торговли при советах народных комиссаров союзных республик;

б) торговые представительства Союза С.С.Р. (торгпредства) и торговые агентства Союза С.С.Р. заграницей;

в) таможенные округа или представители таможенных управлений.

Раздел I.

Уполномоченные народного комиссариата внешней торговли при советах народных комиссаров союзных республик.

13. Порядок назначения и отзыва уполномоченных, их права и обязанности определяются Общим положением о народных комиссариатах Союза С.С.Р.

14. Уполномоченным народного комиссариата внешней торговли при советах народных комиссаров союзных республик подведомственны непосредственно все агенты и органы народного комиссариата внешней торговли на территории данной союзной республики.

15. Уполномоченный в пределах распоряжений народного комиссариата внешней торговли ведает всеми находящимися на территории данной союзной республики денежными и материальными фондами, выделенными в его распоряжение как народным комиссариатом внешней торговли, так и правительством данной союзной республики для операций по внешней торговле. Экспортные фонды, выделенные союзными республиками и переданные уполномоченным народного комиссариата внешней торговли, остаются собственностью республик.

16. Для осуществления возложенных на уполномоченного при совете народных комиссаров союзной республики задач по регулированию внешней торговли, при нем учреждается управление.

17. Для осуществления коммерческих операций на территории данной республики под непосредственным руководством и контролем уполномоченного народного комиссариата внешней торговли при совете народных комиссаров этой республики им может быть, с разрешения народного комиссариата внешней торговли, организована государственная импортно-экспортная контора (Госторг), с правом юридического лица, действующая на основании положения о ней, утверждаемого Советом Труда и Обороны. Госторг действует под руководством управления торговыми предприятиями и учреждениями Наркомвнешторга.

18. Госторг при уполномоченном народного комиссариата внешней торговли при совете народных комиссаров союзной республики проводит свои коммерческие операции исключительно на территории данной союзной республики. В случае необходимости проведения каких-либо операций на территории других союзных республик, таковые могут проводиться исключительно через Госторг, состоящий при уполномоченном народного комиссариата внешней торговли при Совнаркоме подлежащей союзной республики, а заграницей — через коммерческие части соответствующих торговых представительств.

19. В задачи уполномоченного входят:

а) обследование и изучение внутренних и внешних рынков, экспортных и импортных возможностей, а также разработка мероприятий, способствующих развитию экспорта республики;

б) разработка экспортно-импортного плана по данной республике, согласование его с соответствующей союзной республикой и представление его в народный комиссариат внешней торговли, а также его осуществление по надлежащем утверждении;

в) надзор за операциями по внешней торговле всех учреждений, организаций и лиц на территории данной республики;

г) наблюдение за точным выполнением законов и распоряжений по внешней торговле и охрана монополии внешней торговли;

д) выдача лицензий и удостоверений на ввоз и вывоз товаров в пределах контингентов, предоставленных Наркомвнешторгом данному уполномоченному на основании утвержденного общесоюзного экспортно-импортного плана, а равно выдача лицензий и удостоверений на вывоз неконтингентированных товаров;

е) контроль над деятельностью смешанных обществ на территории данной союзной республики;

ж) предварительная разработка вопросов по концессионированию и акционированию отдельных отраслей внешней торговли;

з) экономическая консультация по вопросам внешней торговли;

и) исполнение всех поручений и распоряжений народного комиссариата внешней торговли.

20. Для наблюдения и содействия при проведении заграницей операций по внешней торговле, связанных с обслуживанием нужд данной союзной республики, уполномоченный народного комиссариата внешней торговли при совете народных комиссаров данной республики может, с разрешения народного комиссариата внешней торговли, назначить своего представителя, действующего в составе соответствующего торгового представительства Союза С.С.Р., на основании положения, утверждаемого Советом Труда и Обороны, по представлению народного комиссариата внешней торговли.

21. В случае необходимости, по соглашению народного комиссариата внешней торговли с правительством данной союзной республики, на территории последней, под непосредственным руководством и надзором уполномоченного народного комиссариата внешней торговли, могут быть учреждаемы специальные акционерные общества по импорту и экспорту.

22. Уполномоченный народного комиссариата внешней торговли при совете народных комиссаров союзной республики организует, в случае надобности, на территории данной республики, с утверждения народного комиссариата внешней торговли, областные управления или отделения народного комиссариата внешней торговли, во главе которых стоят начальники, непосредственно подчиненные уполномоченному.

Раздел II.

Торговые представительства и торговые агентства Союза С.С.Р. заграницей.

23. Торговые представительства Союза С.С.Р. заграницей являются органами народного комиссариата внешней торговли, составляют в то же время часть соответствующих полномочных представительств Союза С.С.Р. заграницей и входят в состав последних.

24. Торговые представители Союза С.С.Р. заграницей назначаются и отзываются постановлением Совета Народных Комиссаров Союза С.С.Р. по представлению народного комиссариата внешней торговли, согласованному с народным комиссариатом по иностранным делам.

25. В торговые представительства заграницей, в пунктах, представляющих особый интерес для той или иной союзной республики, по соглашению народного комиссариата внешней торговли и совета народных комиссаров союзной республики, вводится представитель союзной республики, а в представитель-

ства, при которых имеются советы, представитель союзной республики входит в качестве члена этих советов.

26. Торговые представители Союза С.С.Р. заграницей для выполнения возложенных на них задач имеют при себе аппарат, который разделяется на части регулирующую и коммерческую.

27. В задачи торговых представительств по регулирующей части входит:

а) выяснение общей экономической обстановки страны их пребывания;

б) изучение условий местного рынка и информация;

в) контроль над деятельностью смешанных обществ заграницей;

г) наблюдение за исполнением существующих между Союзом С.С.Р. и данным государством торговых договоров и соглашений и участие в выработке новых договоров и соглашений;

д) надзор за торговой деятельностью в данной стране всех органов, учреждений и граждан Союза С.С.Р., в том числе и коммерческой части торговых представительств.

28. В задачи коммерческой части торгового представительства Союза С.С.Р. заграницей по регулирующей части входит выполнение плановых заданий народного комиссариата внешней торговли и других органов Союза С.С.Р., а также торгово-комиссионных операций по поручениям коммерческих органов народного комиссариата внешней торговли, государственных учреждений и предприятий, кооперативных, общественных и частных предприятий и лиц, коим разрешено совершение экспортно-импортных операций. Коммерческая часть торгового представительства в своей коммерческой работе подчинена через торговые представительства управлению торговыми предприятиями и учреждениями народного комиссариата внешней торговли.

29. Торговые агентства Союза С.С.Р. заграницей учреждаются народным комиссариатом внешней торговли и подчиняются народному комиссариату внешней торговли либо непосредственно, либо через торговые представительства народного комиссариата внешней торговли, по распоряжению последнего.

Торговые агенты назначаются и отзываются народным комиссариатом внешней торговли.

Функции торговых агентств в каждом отдельном случае определяются народным комиссариатом внешней торговли.

Раздел III.

Таможенные округа.

30. Во главе таможенных округов стоят начальники, назначаемые и отзываемые народным комиссаром внешней торговли

по соглашению с советами народных комиссаров союзных республик.

31. Районы таможенных округов, перечень входящих в состав каждого из них учреждений, а также местонахождения окружных управлений устанавливаются народным комиссариатом внешней торговли по соглашению с народным комиссариатом финансов Союза С.С.Р. и советом народных комиссаров соответствующей союзной республики. Состав таможенных округов, входящих в них учреждений, их права и обязанности определяются народным комиссариатом внешней торговли в установленном порядке.

32. В таможенные округа входят таможни I, II и III разрядов и таможенные посты.

Примечание I. Открытие и упразднение таможенных учреждений, а также изменение места их расположения, установление разрядов таможни, переименование таможенных постов в таможни и таможен в таможенные посты производится народным комиссариатом внешней торговли по соглашению с народным комиссариатом финансов Союза С.С.Р. и советом народных комиссаров соответствующей союзной республики.

Примечание II. Народному комиссариату внешней торговли по соглашению с советом народных комиссаров соответствующей союзной республики предоставляется право выделять таможни и таможенные инспекторские участки из ведения округа с непосредственным подчинением главному таможенному управлению.

Председатель Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Червяков.*

Секретарь Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Енукидзе.*

12 ноября 1923 г.
Москва — Кремль.

Положение о народном комиссариате финансов Союза Советских Социалистических Республик.

ГЛАВА I.

Общие положения.

1. На основании ст.ст. 49 и 52 Основного Закона (Конституции) Союза С.С.Р., образуется народный комиссариат финансов Союза С.С.Р., на который возлагается руководство финансовым

делом Союза и объединение финансовой политики на всей территории Союза С.С.Р.

ГЛАВА II.

Задачи народного комиссариата финансов.

2. К предметам ведения народного комиссариата финансов Союза С.С.Р. относятся:

а) общее руководство деятельностью народных комиссариатов финансов союзных республик;

б) руководство финансовых учреждений и финансовых представительств за границей;

в) распоряжение, согласно постановлений высших законодательных органов Союза С.С.Р., металлическим и валютным фондом;

г) проведение мероприятий по составлению и исполнению бюджета Союза С.С.Р., составление этого бюджета и представление его через Совет Народных Комиссаров Союза С.С.Р. на утверждение Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р.

д) организация и последующий контроль отчетности по исполнению общесоюзного бюджета, составление по Союзу С.С.Р. отчетности по исполнению местного бюджета, на основании сводной отчетности народных комиссариатов финансов союзных республик;

е) организация и регулирование системы денежного обращения, разработка и регулирование вопросов государственного, коммунального и частного кредита и государственного страхования на всей территории Союза; производство расчетов по международным договорам;

ж) разработка законопроектов по установлению проведения системы общегосударственных налогов; выработка общих мероприятий по регулированию местных налогов; учет государственных капиталов, вложенных в государственные и смешанные промышленные, торговые и кредитные предприятия (тресты, акционерные общества, и т. п.), учет государственных имуществ и получение доходов с них; надзор за публичной отчетностью предприятий, обязанных к таковой, и участие в разработке и рассмотрении финансовых планов государственных предприятий и учреждений;

з) заключение с иностранными обществами общих договоров о перестраховании, согласно специальных правил, установленных законодательными органами Союза С.С.Р., и перестрахование страховых рисков Союза.

ГЛАВА III.

Структура народного комиссариата финансов.

3. В состав народного комиссариата финансов Союза С.С.Р. входят:

а) народный комиссар и коллегия при нем;
б) общее управление;
в) бюджетное управление;
г) валютное управление;
д) управление государственными налогами;
е) управление государственными доходами;
ж) финансово-экономическое бюро;
з) финансово-контрольное управление;
и) управление местными финансами;
к) главное управление государственными трудовыми сберегательными кассами;
л) главное правление государственного страхования;
м) государственный банк;
н) управление фабриками заготовления государственных знаков.

ГЛАВА IV.

Предметы ведения центральных органов народного комиссариата финансов.

4. Народный комиссариат финансов по общему управлению ведает разработкой общих вопросов, не входящих в компетенцию других управлений; вопросами общей организации финансовых учреждений; делами по учету финансовых учреждений и личного состава; общей перепиской по делам народного комиссариата финансов; денежным довольствием; хозяйственной частью; охраной учреждений народного комиссариата финансов Союза С.С.Р.

5. Народный комиссариат финансов по бюджетному управлению ведает разработкой всех вопросов и законодательных предположений, касающихся бюджета Союза С.С.Р.; общим руководством сметно-бюджетным делом в союзных республиках; рассмотрением вопросов и проектов постановлений, касающихся бюджета или требующих для своего осуществления ассигнований из общесоюзных средств; составлением бюджета Союза С.С.Р. и разассигнованием кредитов.

6. Народный комиссариат финансов по валютному управлению ведает вопросами денежной политики и установлением монетной системы; эмиссией денежных знаков и регулированием кассовой наличности в центральных кассовых учреждениях народного комиссариата финансов союзных республик; заведыванием

финансовыми базами народного комиссариата финансов Союза С.С.Р.; вопросами государственного кредита внутреннего и внешнего; регулированием деятельности кредитных учреждений; вопросами финансовых расчетов с иностранными государствами; учетом и инкассированием валютных доходов; отпуском валюты для покрытия валютной сметы; чеканкой монеты; золотосплавочным и пробирным делом; приобретением благородных металлов; хранением государственного металлического фонда и государственных ценностей; реализацией государственных ценностей.

Примечание. Контроль и регулирование деятельности коммунальных, общественных, сельско-хозяйственных и частных кредитных учреждений, а также сберегательных касс, производится народным комиссариатом финансов союзных республик по системе, утвержденной Центральным Исполнительным Комитетом Союза С.С.Р., и в порядке, определяемом законодательными органами союзных республик.

7. Народный комиссариат финансов по управлению государственными налогами ведает: руководством налоговым делом на всей территории Союза С.С.Р.; разработкой всех вопросов и законодательных предположений в области налогов и сборов, в частности, системы общих принципов и предельных норм местного обложения; надзором за правильным поступлением налогов и их взиманием; разрешением налоговых льгот по косвенным налогам и сепаратных льгот и изъятий из общего порядка по прочим налогам; организацией, инструктированием и ревизией местного налогового аппарата, статистическим учетом налоговых поступлений по Союзу С.С.Р. и руководством, совместно с народным комиссариатом по продовольствию, взиманием единого сельско-хозяйственного налога.

8. Народный комиссариат финансов по управлению государственными доходами ведает: учетом государственных средств (финансовых и материальных), переданных государственным хозяйственным предприятиям, а также капиталов, вложенных в кредитные и другие акционерные (смешанные) общества; учетом государственного имущества; участием в рассмотрении финансовых планов государственной промышленности, торговли и прочих предприятий, в кои вложены государственные капиталы; учетом и реализацией государственных фондов, состоящих в ведении комиссии Совета Труда и Обороны по учету и реализации государственных фондов; разработкой законопроектов, правил и инструкций, регулирующих поступления государственных доходов и прибылей от госпредприятий и других имуществ, концессий, акционерных (смешанных) обществ и всех доходов неналогового характера; разработкой мероприятий для усиления поступления госдоходов; рассмотрением балансов отчетности и проверкой результатов деятельности госпредприятий

в пределах, указанных законами о трестах и о предприятиях, обязанных публичной отчетностью; наблюдением за возвратом ссуд, выданных из казны, и за получением платежей и процентов по ним; надзором за выполнением правил о публичной отчетности; руководством через народные комиссариаты финансов союзных республик местным аппаратом по взиманию госдоходов; участием в наблюдении за эксплоатацией государственных имуществ, в частности, лесных и земельных имуществ (через народные комиссариаты финансов союзных республик и совместно с народными комиссариатами земледелия упомянутых республик).

9. Народный комиссариат финансов по финансово-экономическому бюро ведает разработкой вопросов финансово-экономического положения Союза С.С.Р. и, в частности, изучением движения цен и разработкой финансовой статистики; редакционно-издательской деятельностью народного комиссариата финансов Союза С.С.Р.; составлением периодических отчетов по народному комиссариату финансов Союза С.С.Р.; подготовкой финансовых работников.

10. Народный комиссариат финансов по финансово-контрольному управлению ведает: установлением, по соглашению с народным комиссариатом рабоче-крестьянской инспекции, единообразных, обязательных для всех распорядителей кредитов как по государственному, так и по местным бюджетам, форм финансового счетоводства и отчетности; составлением в общесоюзном масштабе отчетов по исполнению росписи государственных доходов и расходов, по исполнению местных бюджетов, а также кассового отчета о поступивших в финансовые органы Союза доходах и произведенных расходах; последующей документальной проверкой финансовой отчетности ведомств Союза С.С.Р. и принятием мер к устранению нарушений закона и к возмещению убытков Союза С.С.Р. с привлечением, в подлежащих случаях, виновных лиц к материальной и уголовной ответственности; наблюдением за правильной постановкой финансово-счетных частей всех ведомств Союза С.С.Р.

11. Народный комиссариат финансов по управлению местными финансами ведает разработкой проектов законодательных актов по местным финансам; разработкой административных актов по местным финансам в союзном масштабе; сводкой ориентировочных местных бюджетов и исполнительных смет и учетом последних в союзном масштабе; подготовкой и разработкой материалов по вопросу о распределении между союзными республиками средств для вспомоществования местным бюджетам.

12. Народный комиссариат финансов по главному управлению государственными трудовыми сберегательными кассами, в целях предоставления трудовому населению возможности безопасного и выгодного хранения денежных сбережений и свобод-

ных средств, ведает надзором и руководством, организацией и направлением деятельности сберегательных касс на территории Союза С.С.Р. и учетом всех денежных средств сберегательных касс; распоряжается по указаниям народного комиссариата финансов Союза С.С.Р. свободными средствами сберегательных касс; главное управление государственными трудовыми сберегательными кассами действует на основании особого положения, утверждаемого Советом Народных Комиссаров Союза С.С.Р.

13. Главное правление государственного страхования в качестве состоящего на хозяйственном расчете органа народного комиссариата финансов Союза С.С.Р. в лице правления государственного страхования союзных республик осуществляет государственную страховую монополию на территории Союза С.С.Р. и руководит делом государственного страхования в союзных республиках, на основании особого положения, утверждаемого Советом Народных Комиссаров Союза С.С.Р.

14. Государственный банк способствует развитию промышленности, сельского хозяйства и товарооборота кредитом и прочими банковскими операциями; ведает выпуском банковских билетов, обеспеченных золотом, иностранной валютой, легко реализуемыми товарами и прочими активами государственного банка; регулирует денежное обращение путем концентрации денежных оборотов и других мероприятий. Государственный банк действует на основании особого положения, утверждаемого Президиумом Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р.

15. Управление фабриками заготовления государственных знаков ведает изготовлением на организуемых им фабриках денежных знаков, облигаций государственных займов, акций, гербовых знаков и всякого рода ценных бланков, а равно выполнением иных печатных работ.

Председатель Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Червяков.*

Секретарь Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Енукидзе.*

12 ноября 1923 г.
Москва — Кремль.

Положение о высшем совете народного хозяйства Союза Советских Социалистических Республик.

ГЛАВА I.

Общие положения.

1. На основании ст. 49 и ст. 52 Основного Закона (Конституции) Союза С.С.Р., образуется высший совет народного хозяйства Союза С.С.Р.

На высший совет народного хозяйства Союза С.С.Р. возлагается в пределах, установленных Основным Законом, регулирование, руководство и управление промышленностью, а равно подведомственными ему торговыми предприятиями на территории Союза С.С.Р.

ГЛАВА II.

Предметы ведения высшего совета народного хозяйства Союза С.С.Р.

2. К предметам ведения высшего совета народного хозяйства Союза С.С.Р. относятся:

а) общее регулирование государственной промышленности и торговой деятельности предприятий высшего совета народного хозяйства, наблюдение за кооперативной и частной промышленностью;

б) содействие развитию промышленности на территории Союза С.С.Р.;

в) общее руководство деятельностью высших советов народного хозяйства союзных республик;

г) управление, в пределах действующего законодательства, государственными промышленными предприятиями, которые в установленном порядке будут признаны имеющими общесоюзное значение, а также организация новых предприятий общесоюзного значения;

д) составление производственного плана и бюджета промышленности общесоюзного значения, рассмотрение производственных планов и промышленных бюджетов высших советов народного хозяйства союзных республик, составление общего производственного плана и бюджета промышленности Союза С.С.Р. в целом и представление их через Госплан на утверждение Совета Труда и Обороны; проведение мероприятий по исполнению

общесоюзного производственного плана и промышленного бюджета и составление отчетов по их исполнению;

е) разработка вопросов по организации новых производств, рационализации производства и технического улучшения;

ж) разработка вопросов промышленного законодательства, издание руководящих инструкций, правил и обязательных постановлений, регулирующих деятельность промышленности как государственной, так и кооперативной и частной, и наблюдение за их исполнением;

з) разработка вопросов о сдаче промышленных предприятий в концессию;

и) разработка вопросов финансирования и кредитования промышленности и организация такого финансирования и кредитования;

к) использование, в пределах действующего законодательства, капиталов трестированных и нетрестированных госпредприятий, находящихся в ведении высшего совета народного хозяйства Союза С.С.Р., и капиталов президиума высшего совета народного хозяйства, а равно организация трестов и акционерных обществ, заключение договоров и соглашений;

л) организация, по соглашению с центральным статистическим управлением, промышленной статистики;

м) организация, на основании особых положений, научных институтов и учреждений для изучения различных вопросов промышленного хозяйства и руководство указанными учреждениями;

н) созыв съездов и совещаний по вопросам промышленности и государственной торговли, с привлечением к участию в них других ведомств, учреждений и общественных организаций, а также и участие в таких съездах и совещаниях, созываемых другими ведомствами.

ГЛАВА III.

Структура высшего совета народного хозяйства.

3. В состав высшего совета народного хозяйства входят:

а) председатель высшего совета народного хозяйства и его президиум;

б) административно-финансовое управление [1]);

в) главное экономическое управление, при котором состоит промышленная плановая комиссия (Промплан), действующая на основе положения, утверждаемого председателями выс-

[1]) П. «б» в редакции постановления Ц.И.К. и С.Н.К. от 29 августа 1924 г. (С. У., ст. 75).

шего совета народного хозяйства и государственной плановой комиссии;

г) центральное управление государственной промышленности;

д) главное управление военной промышленности;

е) научно-технический отдел.

Кроме того, при президиуме высшего совета народного хозяйства состоят: геологический комитет, высшее геодезическое управление, редакционно-издательский отдел.

ГЛАВА IV.

Предметы ведения управлений и самостоятельных отделов высшего совета народного хозяйства Союза С.С.Р. и состоящих при нем органов.

4. Высший совет народного хозяйства по административно-финансовому управлению ведает: делами по учету личного состава, общей перепиской по делам высшего совета народного хозяйства Союза С.С.Р., внутренним бюджетом высшего совета народного хозяйства, информационной частью, составлением периодических отчетов по наркомату, денежным довольствием, хозяйственной частью и охраной учреждений высшего совета народного хозяйства Союза С.С.Р. [1]).

5. На высший совет народного хозяйства по главному экономическому управлению возлагается:

а) общее руководство деятельностью высших советов народного хозяйства союзных республик;

б) разработка законодательных предположений по всем вопросам, касающимся государственной, кооперативной и частной промышленности, и наблюдение за государственной промышленностью, кроме подведомственной центральному управлению государственной промышленности (ст. 6), за кооперативной и частной промышленностью в пределах действующего законодательства;

в) согласование деятельности центрального управления государственной промышленности в деле управления общесоюзными предприятиями с интересами государственной промышленности в целом;

г) разработка общих вопросов промышленной политики, как то: организации государственной, кооперативной и частной промышленности, организации сбыта продукции промышленности, организации труда, финансирования и кредитования про-

[1]) Ст. 4 в редакции постановления Ц.И.К. и С.Н.К. от 29 августа 1924 г. (С. У., ст. 75).

мышленности и отдельных ее отраслей, а равно учета и отчетности:

д) разработка, для внесения через государственную плановую комиссию в Совет Труда и Обороны, общего производственного плана и промышленного бюджета для всего Союза С.С.Р., в частности, предварительная разработка перспективного и текущего плана промышленности, как части плана общесоюзного; наблюдение за выполнением утвержденных планов;

е) руководство синдикатами и другими объединениями общесоюзной промышленности, поскольку последние не переданы в ведение центрального управления государственной промышленности;

ж) организация промышленной статистики (п. «л» ст. 2);

з) разработка вопросов об организации новых промышленных объединений и ликвидации промышленных объединений;

и) разработка планов постановки новых производств, вопросов рационализации производства, рационального распределения предприятий по районам и пр.

6. На высший совет народного хозяйства по центральному управлению государственной промышленности возлагается управление, в пределах действующего законодательства, промышленными и торговыми учреждениями и предприятиями общесоюзного значения, находящимися в ведении высшего совета народного хозяйства Союза С.С.Р., в частности:

а) распоряжение капиталами трестированных и нетрестированных госпредприятий, а равно капиталами тех же госпредприятий и президиума высшего совета народного хозяйства, вложенными в промышленные, торговые и кредитные учреждения;

б) назначение, с утверждения президиума высшего совета народного хозяйства, личного состава, руководящего деятельностью вышеупомянутых предприятий;

в) контроль над деятельностью тех же учреждений и предприятий, в частности, руководство ревизионными комиссиями трестов и синдикатов;

г) составление производственного плана и бюджета промышленности, подведомственной центральному управлению государственной промышленности;

д) осуществление, в отношении трестов, других прав и обязанностей высшего совета народного хозяйства, предусмотренных декретом 10 апреля 1923 г. (С. У. Р.С.Ф.С.Р., 1923 г., № 29, ст. 336).

7. На высший совет народного хозяйства по главному управлению военной промышленности возлагается:

а) организация и руководство государственной военной промышленностью;

б) управление изготовляющими предметы военного снабжения непосредственно подчиненными главному управлению военной промышленности предприятиями и заводами, а также подсобными предприятиями.

8. На высший совет народного хозяйства по научно-техническому отделу возлагается:

а) руководство существующими научно-техническими, вспомогательными по промышленности, учреждениями и организация новых;

б) производство научно-технической экспертизы по всем вопросам народного хозяйства;

в) организация, при участии соответствующих органов, научно-технических учреждений на крупных заводах, фабриках, промыслах и в сельских хозяйствах;

г) организация ознакомления подведомственных высшему совету народного хозяйства Союза С.С.Р. предприятий и учреждений с иностранной техникой, результатами научных исследований, обмен изданиями с иностранными научными и техническими учреждениями и обществами;

д) осуществление, через главное экономическое управление высшего совета народного хозяйства или другие соответствующие учреждения, под контролем научно-технического отдела, в опытно-заводском масштабе новых производств, подготовленных предварительно лабораторными исследованиями;

е) издание научно-технической литературы;

ж) приобретение и распределение между научными и научно-техническими учреждениями необходимых приборов, препаратов и пр., а также содействие производству таковых.

9. На геологический комитет возлагается:

а) систематическое исследование геологического строения территории Союза С.С.Р., учет запасов и оценка месторождений полезных ископаемых; производство геологической съемки с целью составления общей геологической карты Союза С.С.Р.;

б) производство разведочных работ, имеющих общесоюзное значение;

в) собирание научных материалов и составление научных сочинений, геологических и иных карт по предметам ведения комитета.

10. На высшее геодезическое управление возлагается производство астрономо-геодезических, нивеллирно-съемочных, картографических и оптико-механических работ.

11. На высший совет народного хозяйства по редакционно-издательскому отделу возлагается:

а) издание научных и популярных органов, непериодических сборников, книг и популярной литературы по вопросам экономики, промышленности и статистики;

б) издание материалов съездов, президиума высшего совета народного хозяйства, отделов и центральных управлений высшего совета народного хозяйства Союза С.С.Р. и состоящих при нем органов, по соглашению с последними;

в) распределение изданий высшего совета народного хозяйства Союза С.С.Р.

Председатель Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Червяков.*

Секретарь Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Енукидзе.*

12 ноября 1923 г.
Москва — Кремль.

О порядке управления промышленными предприятиями, имеющими общесоюзное значение и находящимися в ведении высших советов народного хозяйства.

На основании п. «з» ст. 1 Основного Закона Союза С.С.Р., в целях точного определения отдельных отраслей промышленности и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение, а равно для точного разграничения прав и обязанностей В.С.Н.Х. Союза С.С.Р. и В.С.Н.Х. союзных республик по управлению предприятиями общесоюзного значения, Центральный Исполнительный Комитет Союза С.С.Р. п о с т а н о в л я е т:

1. Признать имеющими общесоюзное значение поименованные в прилагаемом при сем списке государственные предприятия, в виду их первостепенного значения для обороны Союза, для охраны его интересов на мировом рынке и для проведения в общесоюзном масштабе единого плана восстановления промышленности и транспорта.

2. Указанные в ст. 1 настоящего постановления предприятия передать в непосредственное ведение В.С.Н.Х. Союза С.С.Р., возложив на него осуществление прав и выполнение обязанностей В.С.Н.Х., предусмотренных декретом о государственных промышленных предприятиях, действующих на началах коммерческого расчета (трестах) (С. У. Р.С.Ф.С.Р. 1923 г., № 29, ст. 336), а равно и другими узаконениями о государственной промышленности.

3. В порядке руководства промышленными предприятиями общесоюзного значения, В.С.Н.Х. Союза С.С.Р. запрашивает заключения В.С.Н.Х. подлежащих республик при рассмотрении:

а) проектов уставов предприятий и их последующих изменений;

б) перспективных производственных планов и годовых программ и смет;

в) годовых отчетов и заключительных годовых балансов;

г) общих планов финансирования и специального кредитования общесоюзных предприятий, а также вопросов привлечения частных капиталов;

д) личного состава ревизионных комиссий.

4. Правления общесоюзных предприятий обязаны, одновременно с представлением своих производственных планов, смет, отчетов и балансов В.С.Н.Х. Союза С.С.Р., сообщать их в копии В.С.Н.Х. соответствующей союзной республики.

5. Постановления, вынесенные В.С.Н.Х. соответствующей союзной республики, при рассмотрении представленных ему, на основании ст. 4 настоящего декрета, правлениями общесоюзных предприятий материалов, сообщаются В.С.Н.Х. Союза С.С.Р. и приводятся в исполнение лишь по утверждении последним.

6. В.С.Н.Х. Союза может передавать высшим советам народного хозяйства союзных республик полностью или в определенной части свои права по управлению находящимися в ведении В.С.Н.Х. Союза предприятиями, в пределах декрета о государственных промышленных предприятиях (трестах) и на основе особого каждый раз соглашения, утверждаемого Совнаркомом Союза С.С.Р.

Председатель Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Червяков.*

Секретарь Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Енукидзе.*

12 ноября 1923 г.
Москва — Кремль.

Постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик.

Об образовании народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р. и народных комиссариатов по внутренней торговле союзных республик.

В виду неотложной необходимости поставить во главе дела регулирования внутренней торговли Союза и союзных республик полномочные органы на правах объединенных наркоматов, Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров Союза С.С.Р. постановляют:

1. Преобразовать комиссию по внутренней торговле при Совете Труда и Обороны Союза С.С.Р. в объединенный народный

комиссариат по внутренней торговле Союза С.С.Р. и предложить Ц.И.К. союзных республик реорганизовать комиссии по внутренней торговле при Экосо упомянутых республик в народные комиссариаты по внутренней торговле, действующие на общих началах объединенных наркоматов союзных республик.

2. Утвердить временное положение о народном комиссариате по внутренней торговле Союза С.С.Р.; ввести его в действие немедленно и внести на окончательное утверждение ближайшей сессии Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. вместе с проектом соответствующих изменений Основного Закона (Конституции) Союза С.С.Р., Положения о Совете Народных Комиссаров Союза С.С.Р. и Общего положения о народных комиссариатах Союза С.С.Р.

3. Передать народному комиссариату по внутренней торговле Союза С.С.Р. аппарат комиссии по внутренней торговле при Совете Труда и Обороны и предложить Ц.И.К. союзных республик принять соответствующие меры к передаче аппаратов комиссий по внутренней торговле при экосо упомянутых республик народным комиссариатам по внутренней торговле.

4. Предоставленные комиссии по внутренней торговле при Совете Труда и Обороны и комиссиям по внутренней торговле при экономических совещаниях союзных республик кредиты подлежат передаче народному комиссариату по внутренней торговле Союза С.С.Р. и народным комиссариатам по внутренней торговле союзных республик по принадлежности.

Председатель Ц.И.К. Союза С.С.Р. *М. Калинин.*

Зам. председателя С.Н.К. Союза С.С.Р. *Л. Каменев.*

Секретарь Ц.И.К. Союза С.С.Р. *А. Енукидзе.*

Москва, Кремль, 9 мая 1924 г.

(«Известия Ц.И.К. С.С.С.Р. и В.Ц.И.К.», № 106, от 11 мая 1924 г. «Вестник Ц.И.К., С.Н.К. и С.Т.О. Союза С.С.Р.», ст. 164—1924 г.)

Положение о народном комиссариате по внутренней торговле Союза Советских Социалистических Республик [1].

ГЛАВА I.

Общие положения.

1. Объединенный народный комиссариат по внутренней торговле Союза С.С.Р. образуется для регулирования внутренней торговли и для руководства состоящими в его ведении предприятиями.

---

[1]) Утверждено II сессией Ц.И.К. Союза С.С.Р. II созыва.

ГЛАВА II.

Предметы ведения народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р.

2. К предметам ведения народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р. относятся:

а) выработка и осуществление начал внутренней торговой политики в соответствии с общеэкономической политикой Союза С.С.Р.;

б) составление общего перспективного плана развертывания внутреннего торгового оборота Союза С.С.Р. и согласование его через общегосударственную плановую комиссию с общим планом народного хозяйства Союза С.С.Р.;

в) регулирование внутреннего торгового оборота и всех видов внутренней торговой деятельности на территории Союза С.С.Р.;

г) контроль и наблюдение за торговой деятельностью на внутреннем рынке государственных предприятий общесоюзного значения, а также кооперативных и частных предприятий, распространяющих свою деятельность на территорию всего Союза С.С.Р.;

д) общее руководство внутренней торговой политикой государственных предприятий общесоюзного значения, не находящихся в ведении народного комиссариата по внутренней торговле;

е) непосредственное руководство в пределах действующего законодательства государственными предприятиями, которые в установленном порядке будут признаны имеющими общесоюзное значение и переданы в ведение народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р., а также организация новых предприятий общесоюзного значения;

ж) согласование торговой деятельности по сбыту и по заготовкам (на внутреннем рынке) государственных и кооперативных предприятий общесоюзного значения путем районирования их деятельности, установления общего порядка заготовок и реализации товаров, а в случаях особой надобности регулирования отдельных рынков — установление для упомянутых предприятий обязательного выпуска или ограничения выпуска товаров — на рынок, переброски товаров и т. п.;

з) участие в смешанных акционерных обществах;

и) разработка мероприятий, содействующих развитию и организации внутреннего рынка, с обеспечением преобладающего влияния государственной и кооперативной торговли в торговом обороте; участие в выработке планов финансирования и креди-

тования торговли и в разработке вопросов, касающихся денежного обращения, налогов, страхования, транспорта, промышленности и внешней торговли, в частности — в составлении производственных и экспортно-импортных планов с точки зрения интересов внутреннего торгового оборота;

к) разработка и возбуждение перед С.Т.О. вопросов о ввозе товаров из-за границы в целях влияния на конъюнктуру внутреннего рынка;

л) разработка вопросов организации и рационализации внутренней торговли;

м) рассмотрение и представление в пределах и порядке, установленных законом, уставов акционерных обществ и других торговых учреждений и предприятий и проектов постановлений об их ликвидации; участие в рассмотрении проектов концессий, связанных с производством торговых операций на внутреннем рынке, а также в рассмотрении проходящих через главный концессионный комитет уставов акционерных обществ и ходатайств иностранных фирм о допущении к операциям на территории Союза С.С.Р.;

н) общее руководство всеми учреждениями, имеющими целью способствовать развитию внутреннего торгового оборота, как то: биржами, торговыми палатами, ярмарками и т. д., и непосредственное руководство и наблюдение за теми из них, за которыми будет признано общесоюзное значение;

о) установление и регулирование на началах, устанавливаемых Советом Труда и Обороны Союза С.С.Р., оптовых и розничных цен на товары, перечень которых утверждается Советом Труда и Обороны (ст. 5, п. «д»);

п) установление стандартов на товары, обращающиеся на внутреннем рынке;

р) разработка общесоюзного законодательства по внутренней торговле, обеспечивающего единство торгового оборота на территории Союза С.С.Р.; издание руководящих инструкций правил и обязательных постановлений, регулирующих внутреннюю торговлю;

с) руководство делом регистрации торговых и промышленных предприятий и ведение торгового реестра предприятий, имеющих общесоюзное значение;

т) общее руководство торговой инспекцией;

у) изучение конъюнктуры внутреннего рынка и организация, по соглашению с центральным статистическим управлением, статистики внутренней торговли (ст. 7);

ф) созыв съездов и совещаний по вопросам внутренней торговли с привлечением к участию в них других ведомств, учреждений и общесоюзных организаций, а также участие в съездах и совещаниях, созываемых другими ведомствами;

х) общее руководство деятельностью народных комиссариатов по внутренней торговле союзных республик.

ГЛАВА III.

Структура народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р.

3. В состав народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р. входят:

а) народный комиссар и коллегия при нем; б) управление делами; в) управление регулирования внутренней торговли; г) управление внутренней торговой политики; д) статистико-экономическое управление; е) отдел государственных торговых предприятий.

При народном комиссариате по внутренней торговле состоит плановая комиссия (Внуторгплан), положение о которой разрабатывается Наркомвнуторгом по соглащению с Госпланом и утверждается Советом Труда и Обороны.

4. На народный комиссариат по внутренней торговле Союза С.С.Р. по управлению делами возлагается:

а) ведение делопроизводства и общей переписки народного комиссариата, народного комиссара и коллегии, прием, распределение и рассылка всей корреспонденции народного комиссариата, заведывание секретной перепиской;

б) наблюдение за исполнением управлениями и органами народного комиссариата по внутренней торговле поручений высших органов Союза С.С.Р., народного комиссара и коллегии народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р.;

в) организация секретарской части в заседаниях и совещаниях, созываемых народным комиссариатом по внутренней торговле Союза С.С.Р.;

г) учет, распределение и ведение дел личного состава органов народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р.;

д) составление и исполнение сметы народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р. и осуществление иных финансово-хозяйственных функций по обслуживанию народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р.;

е) разработка общих вопросов, связанных с деятельностью народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р., не входящих в компетенцию других управлений народного комиссариата по внутренней торговле;

ж) информация и составление отчетов по народному комиссариату по внутренней торговле Союза С.С.Р.;

з) редакционно-издательская работа по народному комиссариату по внутренней торговле Союза С.С.Р.;

и) заведывание библиотекой и архивом народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р.,

5. На народный комиссариат по внутренней торговле Союза С.С.Р. по управлению регулирования внутренней торговли возлагается:

а) контроль и наблюдение за торговой деятельностью на внутреннем рынке государственных предприятий общесоюзного значения, а также кооперативных и частных предприятий, распространяющих свою деятельность на территорию всего Союза С.С.Р.;

б) общее руководство внутренней торговой политикой государственных предприятий общесоюзного значения, не находящихся в ведении народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р.;

в) согласование торговой деятельности по сбыту и по заготовкам (на внутреннем рынке) государственных и кооперативных предприятий общесоюзного значения путем районирования их деятельности, установления общего порядка заготовок и реализации товаров, а в случае особой надобности регулирования отдельных рынков — установление для упомянутых предприятий обязательного выпуска или ограничения выпуска товаров на рынок, переброски товаров и т. п.;

г) регулирование внутреннего торгового оборота и всех видов торговой деятельности на территории Союза С.С.Р., контроль и наблюдение за торговой деятельностью (на внутреннем рынке) государственных предприятий общесоюзного значения, а также кооперативных и частных предприятий, распространяющих свою деятельность на территорию всего Союза С.С.Р.;

д) регулирование цен на товары, обращающиеся на внутреннем рынке Союза С.С.Р., на всех стадиях их торгового обращения путем устанавления предельных цен для оптовой, оптово-розничной и розничной продажи и покупки товаров и допустимых от них отклонений, скидок и накидок; разработка подлежащего утверждению С.Т.О. списка товаров, продажа или покупка которых по ценам выше или ниже предельных не допускается (ст. 2, п. «о»);

е) общее руководство всеми учреждениями, имеющими целью способствовать развитию внутреннего торгового оборота, как то: биржами, торговыми палатами, ярмарками и т. д., и непосредственное руководство и наблюдение за теми из них, за которыми будет признано общесоюзное значение;

ж) разработка и возбуждение перед С.Т.О. вопросов о ввозе товаров из-за границы в целях влияния на конъюнктуру внутреннего рынка.

з) заведывание торговой инспекцией;

и) установление стандартов на товары, обращающиеся на внутреннем рынке.

6. На народный комиссариат по внутренней торговле Союза С.С.Р. по управлению внутренней торговой политики возлагается:

а) разработка начал внутренней торговой политики в соответствии с общеэкономической политикой Союза С.С.Р., а также составление общего перспективного плана развертывания внутреннего торгового оборота Союза С.С.Р.;

б) разработка общесоюзного законодательства по внутренней торговле, обеспечивающего единство торгового оборота на территории Союза С.С.Р.;

в) разработка вопросов организации и рационализации внутренней торговли;

г) рассмотрение и представление на утверждение в пределах и порядке, установленных законом, уставов акционерных обществ и других торговых учреждений и предприятий и проектов, постановлений об их ликвидации, участие в рассмотрении проектов концессий, связанных с производством торговых операций на внутреннем рынке, а также в рассмотрении проходящих через главный концессионный комитет уставов акционерных обществ и ходатайств иностранных фирм о допущении к операциям на территории Союза С.С.Р.;

д) дача юридических заключений по вопросам, касающимся правового регулирования торгового оборота;

е) разработка мероприятий к развитию и организации внутреннего рынка с обеспечением преобладающего влияния государственной и кооперативной торговли в торговом обороте; участие в выработке планов финансирования и кредитования торговли и в разработке вопросов, касающихся денежного обращения налогов, страхования, транспорта, промышленности, внешней торговли, в частности — в составлении производственных и экспортно-импортных планов с точки зрения интересов внутреннего торгового оборота;

ж) руководство делом регистрации торговых и промышленных предприятий и ведение торгового реестра предприятий, имеющих общесоюзное значение.

7. На народный комиссариат по внутренней торговле Союза С.С.Р. по статистико-экономическому управлению возлагается:

а) учет оптовых и розничных цен в государственной, кооперативной и частной торговле;

б) учет торговых аппаратов, торговых оборотов и торговых капиталов;

в) ведение биржевой статистики;

г) учет ценообразующих факторов как основных, так и второстепенных, на всех ступенях и во всех стадиях оборота, как то:

производственной стоимости, торговых накладных расходов и т. п.;

д) изучение конъюнктуры торгового рынка в связи с конъюнктурой народного хозяйства;

е) составление общих отчетных сведений о состоянии торговли Союза С.С.Р. в целом и ее отдельных отраслей.

8. На народный комиссариат по внутренней торговле Союза С.С.Р. по отделу государственных торговых предприятий возлагается:

а) непосредственное руководство, в пределах действующего законодательства, государственными предприятиями, которые в установленном порядке будут признаны имеющими общесоюзное значение и переданы в ведение народного комиссариата по внутренней торговле Союза С.С.Р., в частности — назначение, перемещение и увольнение ответственного руководящего персонала этих предприятий, утверждение смет, перспективных планов, отчетов и балансов;

б) организация новых предприятий общесоюзного значения;

в) участие в смешанных акционерных обществах.

Председатель Ц.И.К. Союза С.С.Р. *М. Калинин.*
Зам. председателя С.Н.К. Союза С.С.Р. *Л. Каменев.*
Секретарь Ц.И.К. Союза С.С.Р. *А. Енукидзе.*

Москва, Кремль, 9 мая 1924 г.

(«Известия Ц.И.К. С.С.С.Р. и В.Ц.И.К.», № 106, от 11 мая 1924 г. «Вестник Ц.И.К., С.Н.К., и С.Т.О. С.С.С.Р.», ст. 165, 1924 г.).

Положение о народном комиссариате труда Союза Советских Социалистических Республик.

ГЛАВА I.

Общие положения.

1. На основании ст.ст. 49 — 52 Конституции Союза С.С.Р., образуется народный комиссариат труда Союза С.С.Р. На народный комиссариат труда Союза С.С.Р. возлагается регулирование условий труда на территории Союза С.С.Р.

ГЛАВА II.

Задачи народного комиссариата труда Союза С.С.Р.

2. К задачам народного комиссариата труда Союза С.С.Р. относятся:

а) общее руководство деятельностью народных комиссариатов труда союзных республик, в порядке, установленном Конституцией и Общим положением о народных комиссариатах Союза С.С.Р.;

б) выработка основных положений по всем вопросам регулирования условий труда;

в) выработка и проведение через народные комиссариаты труда союзных республик мероприятий по регулированию рынка труда и по охране труда;

г) выработка и проведение через народные комиссариаты труда союзных республик основных мероприятий общесоюзного характера по социальному страхованию, распоряжение общесоюзным фондом социального страхования и организация перестраховочного дела на территории Союза С.С.Р.;

д) выработка общих положений и директив по разрешению конфликтов, возникающих между трудящимися и нанимателями на почве применения наемного труда;

е) регулирование заработной платы;

ж) разработка единообразных статистических форм делопроизводства и отчетности, по соглашению с центральным статистическим управлением Союза С.С.Р., по всем видам статистики труда, а также сводка и обработка статистических материалов;

з) наблюдение за единообразным применением законодательства о труде;

и) научно-исследовательская работа по всем вопросам компетенции народного комиссариата труда; учреждение, на основании особых положений, научных институтов, лабораторий и т. п. для изучения различных вопросов по организации труда, а также общее руководство указанными учреждениями.

ГЛАВА III.

Структура народного комиссариата труда Союза С.С.Р.

3. В состав народного комиссариата труда Союза С.С.Р. входят:

а) народный комиссар и коллегия при нем;

б) общее управление;

в) отдел рынка труда;

г) отдел охраны труда;

д) тарифно-конфликтный отдел;
е) статистический отдел;
ж) центральное управление социального страхования.

ГЛАВА IV.

Предметы ведения центральных органов народного комиссариата труда Союза С.С.Р.

4. Народный комиссариат труда по общему управлению ведает:

а) разработкой основных законов о труде и их кодификацией;

б) общим наблюдением за структурой народных комиссариатов труда союзных республик;

в) составлением периодических отчетов по народному комиссариату труда Союза С.С.Р.; делами по передвижению и учету личного состава;

г) дачей заключений по входящим в бюджет союзных республик сметам народных комиссариатов труда этих союзных республик при прохождении этих бюджетов через органы Союза С.С.Р. в порядке их утверждения;

д) составлением сметы народного комиссариата труда Союза С.С.Р.;

е) ведением денежной и материальной отчетности народного комиссариата труда Союза С.С.Р.;

ж) контролем за расходованием средств и всем имуществом и хозяйством народного комиссариата труда Союза С.С.Р.;

з) изданием печатных материалов, заведыванием архивом и библиотекой народного комиссариата труда Союза С.С.Р.

5. Народный комиссариат труда по отделу рынка труда ведает:

а) разработкой норм по применению кодекса законов о труде в области регулирования рынка труда;

б) мероприятиями по борьбе с безработицей и по оказанию помощи безработным;

в) изучением состояния и регулирования рынка труда;

г) постановкой учета технических и агрономических сил.

6. Народный комиссариат труда по отделу охраны труда ведает:

а) разработкой норм по применению кодекса законов о труде в области охраны труда;

б) научно-исследовательской работой в области профессиональной гигиены, техники безопасности и промышленной психотехники.

7. Народный комиссариат труда по тарифно-конфликтному отделу ведает:

а) разработкой тарифных положений и подготовкой для проведения в законодательном порядке основ государственного регулирования заработной платы;

б) перераспределением фондов заработной платы для госпредприятий и госучреждений;

в) примирительным третейским разбирательством трудовых конфликтов, имеющих общесоюзное значение;

г) установлением порядка регистрации и регистрацией коллективных договоров, имеющих силу на всей территории Союза С.С.Р.;

д) разработкой норм по применению кодекса законов о труде.

8. Статистический отдел ведает:

а) разработкой, совместно с центральным статистическим управлением Союза С.С.Р., единообразных форм делопроизводства и отчетности по всем видам статистики труда;

б) сводкой и разработкой статистических материалов, составлением периодических обзоров и отчетов, а равно опубликованием данных по статистике труда.

9. Народный комиссариат труда по центральному управлению социального страхования ведает:

а) установлением в общесоюзном масштабе порядка расходования денежных и материальных страховых фондов и контролем за его соблюдением;

б) разработкой вопросов об установлении размеров страховых взносов и установлением порядка их взимания;

в) определением размеров и порядка выдачи застрахованным пособий и пенсий и предоставления других видов обеспечения;

г) установлением единообразных форм делопроизводства и отчетности страховых органов и составлением годовых финансовых и статистических отчетов по указанным выше вопросам;

д) образованием общесоюзного запасного фонда социального страхования и распоряжением его средствами.

Председатель Центрального Исполнительного
Комитета Союза С.С.Р. *А. Червяков.*

Секретарь Центрального Исполнительного
Комитета Союза С.С.Р. *А. Енукидзе.*

12 ноября 1923 г.
Москва — Кремль.

Положение о народном комиссариате рабоче-крестьянской инспекции Союза Советских Социалистических Республик.

ГЛАВА I.

Общие положения.

На основании главы VIII Основного Закона (Конституции) Союза С.С.Р., образуется народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р.

Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции является основным органом советской власти по проведению в жизнь мероприятий к усовершенствованию госаппарата, полному овладению им и приспособлению его к задачам социалистического строительства.

В соответствии с этим на народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р. возлагаются следующие задачи.

ГЛАВА II.

Задачи рабоче-крестьянской инспекции.

1. Практическое и теоретическое изучение дела управления; выявление недостатков и достоинств действующих органов управления; устранение первых и закрепление последних; постановка опытов и проведение в жизнь практических мероприятий по рационализации техники управления, делопроизводства и отчетности; выработка наиболее совершенных форм счетоводства, калькуляции и составления балансов; выработка планов изменения структуры госорганов как в целях улучшения их работы, так и в целях создания нормальных условий, облегчающих возможность наблюдения со стороны государства.

2. Всемерное побуждение государственных, административных и хозяйственных органов к улучшению их аппаратов, оказание им содействия в этом отношении, учет их опыта, согласование и объединение принимаемых ими мер.

3. Общее руководство и объединение деятельности всех учреждений, занятых изучением научной организации труда, производства и техники управления через их представительский орган при рабоче-крестьянской инспекции, действующий на основе

особого положения; организация, в отдельных случаях, имеющих государственное значение опытных станций, показательных учреждений и ячеек содействия по улучшению госаппарата.

Примечание. Ячейки содействия по улучшению госаппарата существуют на основе особого о них положения, разрабатываемого народным комиссариатом рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р. и утверждаемого С.Н.К. Союза С.С.Р.

4. Тщательное изучение бюджета Союза С.С.Р., союзных республик и местных, квартального и годового ориентировочного, и учет опыта его исполнения с точки зрения его финансовой реальности и хозяйственной целесообразности; дача заключений по отчетам исполнения росписи государственных расходов и доходов, составляемым народным комиссариатом финансов Союза С.С.Р. и союзных республик; обследование и изучение производственных планов и их выполнения хозяйственными органами, а равно выполнения плановых заданий административных и культурно-просветительных органов; проверка деятельности всех государственных и других, указанных в ст. 12 настоящего Положения, органов с точки зрения достигнутых на деле результатов, и систематическое инспектирование их на основе материалов обследований и научных данных.

5. Оценка и проверка по существу работы руководителей и сотрудников административных и хозяйственных органов Союза С.С.Р., оказание им содействия в подборе личного состава; принятие необходимых мер к практической подготовке рабочих и крестьян на ответственные руководящие должности и оказание поддержки наиболее преданным делу работникам.

6. Обследование и изучение причин преступлений и бесхозяйственности руководителей и сотрудников государственных органов, борьба с системой подкупов и взяточничеством путем установления общих с соответствующими судебными и административными органами директив.

7. Особо-тщательное усовершенствование госаппаратов и хозорганов в части непосредственного соприкосновения их с населением; систематическое и планомерное использование советской, партийной и профессиональной печати, в целях беспощадной борьбы со всеми сотрудниками госорганов, проявляющими пренебрежительное отношение к нуждам и запросам рабочих и крестьян, особенно неграмотных и малограмотных, а также к трудящимся других национальностей; борьба со всякого рода должностными и хозяйственными преступлениями, разгильдяйством, бюрократизмом, и т. п.

8. Изучение постановки счетоводства и отчетности в государственных и общественных органах Союза С.С.Р. и руководство работниками в этой области. Установление методов работ

по бухгалтерии, составлению и проверке балансов и калькуляции и проведению в жизнь единообразных счетных единиц. Образование при народном комиссариате рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р. кадра специальных государственных бухгалтеров-экспертов.

9. Выполнение отдельных специальных заданий и поручений высших законодательных органов Союза С.С.Р., а также контроль и наблюдение за планомерным проведением в жизнь постановлений и решений этих органов, в первую очередь направленных к усовершенствованию госаппарата.

10. Широкая постановка издательско-информационного дела, освещающего вопросы научной организации труда, производства и управления, а также ревизионно-инспекционных достижений.

11. Руководство работами народных комиссариатов рабоче-крестьянской инспекции союзных республик по проведению в жизнь возложенных на них заданий.

ГЛАВА III.

Права рабоче-крестьянской инспекции.

12. Для осуществления этих задач рабоче-крестьянской инспекции предоставляются следующие права:

Производство полных и частичных ревизионно-инспекционных обследований всех центральных, областных и местных государственных и общественных учреждений и предприятий и их объединений, в том числе кооперативных и профессиональных органов Союза С.С.Р., а равно акционерных компаний, смешанных обществ, концессионных предприятий и всяких общественных организаций, которые субсидируются государством или оперируют при участии государственного капитала или общественных сборов и поступлений.

Примечание. Государственные предприятия, находящиеся в аренде у частных лиц и организаций, а равно и предприятия, находящиеся во владении частных лиц, а также сданные в концессии, обследуются рабоче-крестьянской инспекцией в пределах существующих между ними и государством обязательных отношений.

13. Требование от всех госучреждений и общественных организаций Союза С.С.Р. сведений, материалов, документов актов, объяснений, отчетов и иных справок, характеризующих состояние и деятельность учреждений, предприятий и организаций, а равно вызов руководителей и сотрудников обследуемых органов как для дачи личных объяснений, так

и на совместные совещания, заседания и в подкомиссии для обсуждения вопросов, возникающих в процессе этих обследований.

14. Предложение всем ревизуемым госучреждениям, предприятиям и организациям: а) об устранении установленных недостатков; б) о проведении соответствующих мероприятий по рационализации их аппаратов; в) об устранении и увольнении должностных лиц за серьезные упущения и бесхозяйственность; г) о наложении дисциплинарных взысканий в порядке и пределах, указанных в законе.

Примечание. В случае несогласия с предложениями рабоче-крестьянской инспекции, руководители учреждений и предприятий, указанных в ст. 12, обязаны немедленно сообщить рабоче-крестьянской инспекции свои возражения. Если же эти возражения не будут признаны рабоче-крестьянской инспекцией удовлетворительными, рассмотрение разногласия переносится в соответствующие законодательные учреждения [1]).

15. Представление на рассмотрение центральных и местных органов Союза С.С.Р., а также центральных органов союзных республик конкретных предложений, выработанных на основании ревизионных опытов, об упрощении аппаратов управления, устранении параллелизма и бесхозяйственности; о формах согласования деятельности отдельных комиссариатов и их органов на местах, а также о преобразовании всей системы ведения дела в тех или иных учреждениях или отдельных частях.

16. Организация и утверждение, непосредственно или через народные комиссариаты рабоче-крестьянской инспекции союзных республик, положений об органах рационализации ведомственного аппарата (плановые и организационные бюро, опытные станции, ячейки содействия по улучшению госаппарата); утверждение форм постоянной публичной отчетности этих органов о работе и состоянии учреждения, а также отвод руководящего состава этих органов.

17. Закрытие и полная ликвидация как ведомственных органов рационализации госаппарата Союза С.С.Р., так и отдельных научно-исследовательских институтов труда и управления, а также контрольных и инспекционных организаций и групп, в случаях неудовлетворительности их работы или их состава.

18. Созыв совещаний, конференций и съездов по рассмотрению вопросов научной организации труда, производства и тех-

---

[1]) Примечание к ст. 14 в новой редакции, утвержденной постановлением Ц.И.К. и С.Н.К. С.С.С.Р. от 14 ноября 1924 г.

ники управления, по установлению методов хозяйствования и управления, порядка учета и отчетности и т. п.; разработка планов и программ и проведение, совместно с органами просвещения и профсоюзами, подготовки и переподготовки работников различной квалификации по научной организации труда, производства и управленческой техники.

19. Право участия с совещательным голосом в комиссиях и совещаниях, организуемых высшими органами в центре и на местах, в заседаниях коллегий наркоматов, исполкомов и их президиумов, на всяких иных ведомственных и междуведомственных совещаниях, а равно и на всяких съездах, конференциях, совещаниях, распорядительных заседаниях государственных учреждений, предприятий и их объединений, общественных и кооперативных организаций, и т. д.

20. Приостановление явно незаконных распоряжений и действий ревизуемых учреждений и должностных лиц.

Примечание 1. Право приостановления тех или других распоряжений и действий принадлежит наркому рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р., наркомам рабоче-крестьянской инспекции союзных республик и зав. областными и губернскими (окружными) органами рабоче-крестьянской инспекции по принадлежности.

Примечание 2. Приостановления действий и распоряжений учреждений органами рабоче-крестьянской инспекции могут быть аннулированы только высшей инстанцией рабоче-крестьянской инспекции. Приостановления действий и распоряжений учреждений, подтвержденные народным комиссариатом рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р., могут аннулироваться только Ц.И.К., С.Н.К. и С.Т.О. Союза С.С.Р.

Примечание 3. Означенное право народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р. не распространяется на постановления и распоряжения Ц.И.К. и С.Н.К. союзных республик, наркомов Союза С.С.Р. и союзных республик, за исключением наркомов рабоче-крестьянской инспекции союзных республик, местных исполкомов и их президиумов, а также на приговоры и решения судебных органов и распоряжении следственных властей и прокуратуры в пределах их ведения.

21. Возбуждение в административном и судебном порядке преследований против лиц за преступления и проступки, обнаруженные в процессе работ рабоче-крестьянской инспекции, с предложением судебно-следственным и розыскным органам и прокуратуре о производстве необходимых действий по дальнейшему раскрытию этих преступлений.

22. Предложение (непосредственное или через комиссариаты рабоче-крестьянской инспекции союзных республик) учреждениям и предприятиям о предъявлении гражданских исков об убытках, понесенных государством, а также предъявление этих исков самостоятельно.

23. Объявление в прессе народным комиссаром или коллегией народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р. списков должностных лиц, уличенных при ревизии в преступлениях, проступках, бесхозяйственности и пренебрежении к интересам трудящихся, в тех случаях, когда наличие этих обстоятельств не отрицается руководителями ведомств и учреждений.

ГЛАВА IV.

Структура народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р.

24. Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р. состоит из:

А. Народного комиссара и коллегии при нем.

Б. 4 центральных управлений:

а) оперативного управления,

б) управления по улучшению госаппарата,

в) управления по счетоводству и отчетности и

г) общего управления.

В. Из 3 самостоятельных отделов:

а) информационно-издательского отдела,

б) юридического отдела и

в) центрального бюро жалоб и заявлений.

25. Центральное управление состоит из нижеследующих инспекций, секций и отделов:

А. Оперативное управление состоит из 9 инспекций:

а) промышленной,

б) торговой,

в) сельско-хозяйственной,

г) финансовой,

д) транспортной и связи,

е) военно-морской,

ж) административной,

з) культурно-просветительной,

и) трудздравсобеза.

Б. Управление по улучшению госаппарата состоит из 2 секций:

а) труда и производства,

б) управленческой техники.

В. Управление по счетоводству и отчетности состоит из 2 секций:

а) бухгалтерии,

б) отчетности.

Г. Общее управление состоит из 3 отделов:

а) общего отдела с секретариатом,

б) организационно-инструкторского,

в) хозяйственно-финансового.

ГЛАВА V.

Предметы ведения центральных органов народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р.

26. На народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции по оперативному управлению возлагается обязанность руководства всей инспекционно-ревизионной работой входящих в его состав инспекций. Центральные инспекции проводят свою ревизионно-инспекционную работу по своему функциональному делению, имея главным объектом своей деятельности работы соответствующих народных комиссариатов. Точное разграничение компетенции отдельных центральных инспекций определяется народным комиссариатом рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р.

27. На управление по улучшению госаппарата возлагается:

По секции труда и производства: а) выработка рациональных приемов трудовых процессов; б) выработка вопросов, связанных с рационализацией техники производства, стандартизацией, повышением производительности труда; в) установление норм выработки и разработка вопросов охраны труда.

По секции управленческой техники: а) выработка рациональных приемов работы администрирующих аппаратов государственных, хозяйственных и общественных учреждений и предприятий; б) установление структуры госаппаратов, штатов, делопроизводства и т. п. и выработка рациональных методов администрирования.

28. На управление по счетоводству и отчетности возлагается выработка и установление в совучреждениях наиболее совершенных форм счетоводства и отчетности, калькуляции, балансов, и т. п.

29. На общее управление возлагается:

По общему отделу и секретариату: а) ведение делопроизводства коллегии народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р.; б) подготовка материалов по делам,

вносимым народным комиссариатом в высшие законодательные органы; в) выполнение специальных поручений и заданий (не предусмотренных настоящим положением); г) переписка, общая регистратура, экспедиция и заведывание общим архивом и библиотекой народного комиссариата.

По организационно-инструкторскому отделу: а) наблюдение за исполнением всеми органами рабоче-крестьянской инспекции распоряжений и заданий народного комиссариата; сводка и обработка материалов по вопросам о структуре, формах и методах работы органов рабоче-крестьянской инспекции; б) составление общих отчетов и статистических данных по учреждениям рабоче-крестьянской инспекции; в) установление штатов и учет личного состава народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р.

По хозяйственно-финансовому отделу: а) составление смет, финансирование центральных и местных учреждений народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р.; б) контроль над правильным расходованием ими денежных и материальных средств; в) обслуживание центральных учреждений народного комиссариата в хозяйственном и техническом отношении.

30. На информационно-издательский отдел возлагается задача редактирования, издания и распространения периодических органов, а равно всякого рода печатных произведений, книг, журналов, брошюр, листовок, плакатов и т. п. и информирование периодической печати о деятельности органов рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р.

31. На юридический отдел возлагается: а) изучение по материалам органов рабоче-крестьянской инспекции, а также судебно-следственных и розыскных органов, причин роста и развития государственных, должностных и хозяйственных преступлений, выработка мер борьбы с ними и, в связи с этим, выработка соответствующих мероприятий, б) дача юридических заключений по разного рода вопросам, возбуждение в судебно-административном порядке через коллегию народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р. преследований по обнаруживаемым рабоче-крестьянской инспекцией, в процессе ее деятельности, злоупотреблениям.

32. На бюро жалоб и заявлений возлагается: а) прием жалоб и заявлений, содержащих указания на несовершенство госаппарата, на пренебрежительное отношение к нуждам трудящихся, на бюрократизм, волокиту, и т. д.; б) производство расследований по этим вопросам и разрешение их, согласно особого положения о Ц.Б.Ж. и местных его органах, утверждаемого Ц.И.К. и С.Н.К. Союза С.С.Р.

ГЛАВА VI.

О народных комиссариатах рабоче-крестьянской инспекции союзных республик и местных органах народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р.

33. Положения о народных комиссариатах и местных органах рабоче-крестьянской инспекции союзных республик вырабатываются подлежащими народными комиссариатами рабоче-крестьянской инспекции на основе настоящего Положения и, по одобрении народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р., вносятся на утверждение Ц.И.К. и С.Н.К. союзных республик.

34. Местными органами народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р. являются:

а) управления уполномоченных народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р.;

б) инспекции Союза С.С.Р.: военно-морская, транспортная и связи, действующие на основании особых положений, издаваемых народным комиссариатом рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р.

Председатель Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Червяков.*

Секретарь Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. *А. Енукидзе.*

12 ноября 1923 г.
Москва — Кремль.

Прилагаемые схемы составлены по данным, полученным от наркоматов на 15 августа 1924 г.

СОДЕРЖАНИЕ.

стр.

ВВЕДЕНИЕ . . . . . 7—10

Проблема изучения советского федерального управления. Рамки исследования. Советская наркоматская система — как институт.

ГЛАВА I. ИСХОДНЫЕ МОМЕНТЫ СОВЕТСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА . . . . . 11—24

Возникновение федерации и первоначальный декларативный период развития федеративной идеи. Федерация советов или федерация советских национальностей. Процесс внутренней федерализации Р.С.Ф.С.Р. и объединение вокруг Р.С.Ф.С.Р. договорных советских республик. Итоги автономно-федеративного строительства советских республик к моменту образования Союза С.С.Р.

ГЛАВА II. ОСНОВНЫЕ НАЧАЛА ПОСТРОЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО АППАРАТА СОЮЗА С.С.Р. . . . . 25—43

Хозяйственные, военные и политические предпосылки образования Союза С.С.Р. Выделение союзного административного аппарата и его значение. Национальный момент в строительстве Союза С.С.Р. Проведение начал равноправия национальностей и равенства союзных республик в конструкции высших органов Союза С.С.Р. Организация Совета Национальностей, роль его в законодательстве и управлении. Порядок конструирования Президиума Ц.И.К. С.С.С.Р., избрания председателей Ц.И.К. С.С.С.Р., образования С.Н.К. С.С.С.Р. Проведение тех же начал равноправия союзных республик в союзной административной системе. Смысл разделения наркоматов на общесоюзные, объединенные и автономные. Принципы, лежащие в основе этого разделения. Компетенция и структура наркоматов каждой группы. Перспективы дальнейшей эволюции наркоматов. Является ли непреложной установленная Конституцией С.С.С.Р. схема их структуры?

ГЛАВА III. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СОЮЗНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО АППАРАТА . . . . . 44—59

Как строятся практические взаимоотношения органов Союза и союзных республик. (Проблема «увязки» деятель-

Стр.

ности наркоматов Союза С.С.Р. с деятельностью органов Союза С.С.Р. и союзных республик.) Роль наркоматов в советском управлении вообще и, в частности, роль наркоматов Союза С.С.Р. Основные линии функциональных связей в федеральном управлении Союза С.С.Р.: а) взаимодействие по линии административного аппарата союзных республик, б) взаимодействие по линии верховных органов союзных республик, в) взаимодействие с аппаратом верховной власти Союза С.С.Р. Коллизии между распоряжениями общесоюзных наркоматов и постановлениями Ц.И.К. и С.Н.К. союзных республик. Различие между ролью «уполномоченных общесоюзных наркоматов» и функциями объединенных наркоматов союзных республик. Кем и как осуществляются права опротестования, приостановки и отмены распоряжений наркоматов Союза.

ГЛАВА IV. ОБЩИЕ ЧЕРТЫ В ФУНКЦИЯХ И СТРУКТУРЕ НАРКОМАТОВ СОЮЗА С.С.Р. . . . . 60—75

Нарастание централизующих тенденций в организации отдельных наркоматов С.С.С.Р. Условность и текучесть конституционного разделения наркоматов и наличие градации в отношении централизованности аппарата отдельных наркоматов. «Родовые» и «видовые» черты в структуре и функциях наркоматов С.С.С.Р. Основные функции наркоматов Союза С.С.Р.: функция нормативная, административная и юрисдикционная. Техническая (оперативная) деятельность наркомата. Характеристика правового положения народного комиссара и его заместителя, членов коллегии. Построение центрального аппарата наркоматов С.С.С.Р. и разграничение в них оперативных функциональных и общих частей. Отделение планирующих функций в наркоматах. Процесс внутренней автономизации в составе наркоматов. Построение периферического аппарата наркоматов Союза С.С.Р. Система районирования местных органов общесоюзных и объединенных наркоматов. Отдельные формы общения наркоматских работников: совещания и съезды при наркоматах.

ГЛАВА V. ОБЩЕСОЮЗНЫЕ НАРОДНЫЕ КОМИССАРИАТЫ СОЮЗА С.С.Р. . . . . 76—105
а) Народный комиссариат по иностранным делам . . . . 76— 83
б) Народный комиссариат по военным и морским делам . 83— 90
в) Народный комиссариат путей сообщения . . . . . 90— 94
г) Народный комиссариат почт и телеграфов . . . . . 94— 98
д) Народный комиссариат внешней торговли . . . . . 98—105

ГЛАВА VI. ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАРОДНЫЕ КОМИССАРИАТЫ СОЮЗА С.С.Р. . . . . 106—134
а) Народный комиссариат финансов . . . . . 106—111
б) Высший совет народного хозяйства . . . . . 111—116
в) Народный комиссариат продов. и народный комиссариат по внутренней торговли . . . . . 117—119
г) Народный комиссариат труда. . . . . 119—124
д) Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции . . . . . 124—134

Стр.

ПРИЛОЖЕНИЕ.

Законодательные материалы:

1) Общее положение о народных комиссариатах Союза С.С.Р. . . . . 135—141
2) Положение о народном комиссариате по иностранным делам Союза С.С.Р. . . . . 141—146
3) Положение о народном комиссариате по военным и морским делам Союза С.С.Р. . . . . 147—157
4) Положение о народном комиссариате путей сообщения Союза С.С.Р. . . . . 157—166
5) Положение о народном комиссариате почт и телеграфов Союза С.С.Р. . . . . 166—170
6) Положение о народном комиссариате внешней торговли Союза С.С.Р. . . . . 170—179
7) Положение о народном комиссариате финансов Союза С.С.Р. . . . . 179—184
8) Положение о высшем совете народного хозяйства Союза С.С.Р. . . . . 185—190
9) О порядке управления промышленными предприятиями, имеющими общесоюзное значение и находящимися в ведении высших советов народного хозяйства союзных республик . . . . . 190—191
10) Об образовании народного комиссариата внутренней торговле Союза С.С.Р. и народных комиссариатов по внутренней торговле союзных республик . . 191—192
11) Положение о народном комиссариате по внутренней торговле Союза С.С.Р. . . . . 192—198
12) Положение о народном комиссариате труда Союза С.С.Р. . . . . 198—201
13) Положение о народном комиссариате рабоче-крестьянской инспекции Союза С.С.Р. . . . . 201—210

Упомянутые на стр. 208-й схемы будут выпущены отдельным изданием.

ЛЕНГИЗ ЛЕНИНГРАДСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИЗДАТЕЛЬСТВА

Ленинград, ДОМ КНИГИ, Проспект 25 Октября, 28. Телефон 132-44, 570-14.
Москва, Тверская, 51. Телефон 3-92-07, 4-92-31.

СЕРИЯ 2.

ПРОБЛЕМЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА.

Вошедшие в эту серию работы и исследования посвящены отдельным вопросам советского права, имеющим первостепенное практическое значение. Книги этой серии явятся необходимыми пособиями для советских работников и для учащихся ВУЗ.

Проф. Г. С. Гурвич и **В. И. Игнатьев.** — **Конституция Союза ССР в ее возникновении, развитии и изучении.** — Вступительные статьи **Д. И. Курского** и **А. С. Енукидзе.** — Исследования и материалы.

ВЫШЛА В СВЕТ

В. И. ИГНАТЬЕВ

СОВЕТСКАЯ ВОЛОСТЬ И СТОЯЩИЕ ПЕРЕД НЕЙ ЗАДАЧИ

Стр. 84. Ц. 35 к.

Под общей редакцией проф. Д. А. Магеровского.

Проф. К. А. Архипов. — Закон в советском государстве.
Проф. В. Н. Дурденевский. — Равноправие языков в советском строе.
С. М. Бродович. — Избирательное право в советских республиках.
Проф. Д. А. Магеровский. — Государственная власть и государственный аппарат.
Проф. Е. Н. Данилова. — Советское торговое право.
А. В. Карасс. — Советское промышленное право.
Проф. Е. А. Коровин. — Международные договоры и акты.
Проф. А. И. Елистратов. — Административное право РСФСР.
Проф. С. А. Котляревский. — Советское финансовое право.
Проф. М. М. Исаев. — Уголовное право РСФСР (общая часть).
Проф. А. Н. Трайнин. — Уголовное право РСФСР (особенная часть).
Проф. Д. А. Магеровский. — Государственный строй Союза ССР.
Проф. К. А. Архипов. — Советское местное управление.
Проф. Е. Н. Данилова. — Советское трудовое право.

СЕРИЯ 3.

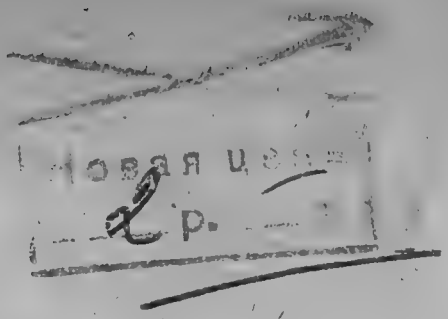
ПОПУЛЯРНЫЕ КНИГИ
по вопросам советского строительства.

Книжки данной серии касаются как общих вопросов советского строительства и управления, так и вопросов, специально интересующих широкие трудящиеся массы, и имеют своей задачей пополнить существующий пробел в деле распространения среди них элементарных правовых знаний. В общей сложности они составят библиотечку, необходимую для повседневного пользования.

ВЫШЛА В СВЕТ

В. И. ИГНАТЬЕВ

КТО МОЖЕТ ВЫБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМ В СОВЕТЫ

Стр. 47. Ц. 15 к.

Цена 1 р. 50 к.